

الله أكبر

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

توانمندسازی و کاهش فقر

(کتاب مرجع)

بانک جهانی

ویراستار

دیپا نارایان

مترجمان

فرزام پوراصغر سنگاچین

جواد رضانی

ویراستار فارسی

حبیب جباری

زمستان ۱۳۹۴

عنوان و نام پدیدآور	: توانمندسازی و کاهش فقر: کتاب مرجع بانک جهانی / ویراستار دیپا نارایان؛ مترجمان فرزام پوراصغر سنگاچین، جواد رضائی، ویراستار فارسی حبیب جباری.
مشخصات نشر	: تهران: کریم خان زند، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۴۴۴ ص: جدول.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۶۶۹۲-۱۹-۷-۱۵۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: عنوان اصلی: Empowerment and poverty reduction : a sourcebook, 2002.
موضوع	: توسعه اجتماعی -- کشورهای در حال رشد
موضوع	: فقر -- کشورهای در حال رشد
شناسه افزوده	: نارایان - پارکر، دیپا، ۱۹۵۲-م.، ویراستار
شناسه افزوده	: Narayan-Parker, Deepa
شناسه افزوده	: پوراصغر سنگاچین، فرزام، ۱۳۴۴-، مترجم
شناسه افزوده	: رضائی، جواد، ۱۳۴۹-، مترجم
شناسه افزوده	: جباری، حبیب، ۱۳۴۲-، ویراستار
رده بندی کنگره	: ۹۱۳۹۵ت۵/۷ HN۹۸۱
رده بندی دیویی	: ۳۰۷/۱۴۰۹۱۷۲۴
شماره کتابشناسی ملی	: ۴۲۰۴۱۵۷

عنوان	: توانمندسازی و کاهش فقر.
نویسنده	: کتاب مرجع بانک جهانی
ویراستار لاتین	: دیپا نارایان
ویراستار فارسی	: حبیب جباری
مترجم	: فرزام پوراصغر سنگاچین و جواد رضائی.
شابک	: ۹۷۸ - ۶۰۰ - ۶۶۹۲ - ۱۹ - ۷
تیراژ	: ۱۰۰۰ جلد
قیمت	: ۱۵۰,۰۰۰ ریال
نوبت چاپ	: اول. ۱۳۹۵
ناشر	: انتشارات کریمخان زند،

آدرس: تهران - خیابان شریعتی - پایین تراز سه راه طالقانی

خیابان شهید طاهریان (آمل) - پلاک ۷۹

تلفن: ۰۲۱ - ۷۷۶۲۴۰۸۷ - ۹۰۲۱ نماینده: ۰۲۱ - ۷۷۵۱۶۴۹۹

zandpublication@gmail.com

شناسنامه و مشخصات کتاب

دیپا نارایان (ویراستار):

توانمندسازی و کاهش فقر، از انتشارات بانک جهانی، واشینگتن، دی. سی. چاپ اول ،
سال ۲۰۰۲ میلادی

*Narayan, Deepa. (Editor) (2002): EMPOWERMENT AND POVERTY
REDUCTION, A Source book, © 2002 The International Bank for
Reconstruction and Development
The World Bank/ 1818 H Street, NW
Washington, DC 20433/ /All rights reserved. /First printing June
2002123405040302 /*

این کتاب مرجع را دیپا نارایان^۱ مشاور ارشد مدیریت اقتصادی و کاهش فقر بانک جهانی (PREM)، با هدایت و رهبری، نیکلاس استرن^۲ مشاور ارشد و رییس اقتصادی، گوپین نانکانی^۳ معاون اول مدیریت اقتصادی و کاهش فقر (PREM) و با هدایت مشترک، جان پیج^۴، مدیر گروه کاهش فقر و همچنین استین یورگنسن^۵ مدیر توسعه اجتماعی که همه آنها (در زمان تدوین کتاب) در بانک جهانی در واشینگتن مشغول به کار بودند، نگاشته‌اند. در عین حال برای تهیه این کتاب از مشاوره و نظرات ۱۰۰۰ نفر از کارشناسان بانک جهانی و خارج از بانک جهانی بهره برده شده است. ویراستاری کتاب را نیز دیپا نارایان عهده‌دار بود.

1 . Deepa Narayan
2 . Nicholas Stern
3 . Gobin Nankani
4 . John Page
5 . Steen Jorgensen

مترجمین. فرزاد پورا صغر سنگاچین دکترای برنامه ریزی محیط زیست، همکار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، پژوهشگر و مترجم کتب متعدد محیط زیستی، اجتماعی و اقتصادی. جواد رضوانی دکترای علوم محیط زیست، همکار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، پژوهشگر و مدرس دانشگاه

ویراستار. حبیب جباری، دکتری جامعه شناسی اقتصادی و توسعه، همکار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مدرس دانشگاه و پژوهشگر توسعه اجتماعی و توانمندسازی اجتماع محور

این کتاب با تأمین مالی پروژه مشترک دولت جمهوری اسلامی ایران (وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) با برنامه توسعه ملل متحد ترجمه، ویراستاری و انتشار یافته است.

توضیحات ضروری بانک جهانی

یافته‌ها، تفاسیر و نتایج ارایه شده در این کتاب، بیانگر دیدگاه‌ها و نظرات نویسنده یا نویسندگان است و لزوماً دیدگاه و نظرات مدیران و هیات اجرایی بانک جهانی و یا دولت‌ها را منعکس نمی‌سازد. افزون بر این، بانک جهانی دقت و صحت داده‌ها و اطلاعات ارایه شده در این کتاب را تضمین نمی‌کند. مرزبندی‌ها، رنگ‌ها، عناوین و سایر اطلاعات ارایه شده روی نقشه‌ها در این کتاب مبین قضاوت بانک جهانی در خصوص وضعیت حقوقی کشورها یا تصدیق و پذیرش چنین مرزبندی‌هایی نیست.

حقوق و حق انتشار

مطالب ارایه شده در این کتاب مشمول حقوق مولف است به همین دلیل تکثیر، انتشار این مطالب از طریق الکترونیکی یا دستی از جمله نسخه برداری به صورت الکترونیکی یا کاغذی بدون اجازه بانک جهانی ممنوع می باشد. البته بانک جهانی اشاعه مطالب ارایه شده در این کتاب را تشویق می کند و اجازه انتشار آن را به صورت متداول در اسرع وقت صادر خواهد کرد. برای اخذ مجوز تکثیر و نسخه برداری لطفا درخواست خود را با اطلاعات کامل به آدرس زیر ارسال نمایید.

Copyright Clearance Center Inc. , 222 Rosewood Drive , Danvers, MA ,
01923, USA ,

تلفن ۹۷۸ ۷۵۰ ۸۴۰۰ . فاکس ۹۷۸ ۷۵۰ ۴۴۷۰ . دسترسی الکترونیکی
www.copyright.com
برای سایر پرسش ها در خصوص حقوق و مجوزها از جمله حقوق جانبی با ناشر به آدرس زیر مکاتبه نمایید.

World Bank , 1818 H street NW , Washington , DC , 20433 , USA

فاکس ۲۰۲ ۵۲۲ ۲۴۲۲ . آدرس الکترونیکی
pubrights@worldbank.org

این ترجمه ، توسط بانک جهانی صورت نگرفته است و نباید بعنوان یک ترجمه رسمی توسط بانک جهانی محسوب شود. بانک جهانی در قبال محتوای این کتاب و یا اشتباهات ترجمه ای آن هیچ مسئولیتی را نمی پذیرد.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان مطلب
۱۷	پیشگفتار
۱۸	تقدیر و تشکر
۲۰	علائم اختصاری
۲۴	خلاصه
۲۵	مفهوم توانمندسازی
۲۶	چهار عنصر کلیدی توانمندسازی
۲۸	کاربرد رویکردهای توانمندسازی
۲۹	تأمین نیازهای اساسی
۳۰	بهبود حکمرانی محلی
۳۰	بهبود حکمرانی ملی
۳۱	توسعه بازارهای حامی فقرا
۳۱	دسترسی به عدالت و کمکهای قانونی
۳۲	جمع‌بندی
۳۳	۱. مقدمه
۳۴	توانمندسازی و اثر بخشی توسعه
۳۴	توانمندسازی و اثر بخشی توسعه: رشد و حکمرانی خوب
۳۸	توانمندسازی و اثر بخشی توسعه: خلق رشد حامی فقرا
۳۹	توانمندسازی و اثر بخشی توسعه: شواهد در سطح پروژه
۴۱	جمع‌بندی
۴۲	نقش بانک جهانی
۴۲	الف) تجزیه و تحلیل، ارزیابی و توصیه‌ها
۴۳	ب) همگرایی شرکا
۴۳	ج) قادر سازی
۴۳	د) ظرفیت‌سازی

۴۴	یادداشت پایانی
۴۶	۲. مفهوم توانمندسازی
۴۶	تعریف توانمندسازی
۴۷	قابلیت‌ها و دارایی‌های اقشار فقیر
۴۸	رابطه قابلیت‌ها و دارایی‌های فردی و جمعی
۴۹	توانمندسازی و اصلاحات نهادی
۵۱	عدم وجود مدل منفرد برای توانمندسازی
۵۲	چهار عنصر کلیدی توانمندسازی
۵۲	دسترسی به اطلاعات
۵۳	مشارکت و فراگیری
۵۵	پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری
۵۶	ظرفیت‌های سازمانی محلی
۵۷	چارچوب توانمندسازی
۵۹	توانمندسازی در متن اجتماعی: تغییر و دگرگونی شرایط
۵۹	ماهیت اقدامات عمومی
۵۹	الگوهای تعارضات و طرد اجتماعی
۶۰	گستره تمرکززدایی
۶۱	تقویت نهادهای سطح محلی و جامعه مدنی
۶۱	گستره آزادی‌های سیاسی
۶۲	یادداشت پایانی
۶۶	۳. کاربرد اصول توانمندسازی
۶۷	تأمین خدمات اساسی
۶۸	دسترسی به اطلاعات
۷۱	مشارکت و فراگیری
۷۲	ظرفیت سازمانی محلی
۷۵	بهبود حکمرانی محلی

۷۶	..... دسترسی به اطلاعات
۷۸	..... فراگیری و مشارکت: برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، تدوین قانون و مدیریت
۸۰	..... مسئولیت پذیری و پاسخگویی
۸۲	..... بهبود حکمرانی ملی
۸۴	..... دسترسی به اطلاعات
۸۴	..... فراگیری و مشارکت
۸۷	..... مسئولیت‌پذیری: پایش شهروندی
۸۹	..... ظرفیت‌سازمانی محلی
۹۰	..... توسعه بازارهای حامی فقرا
۹۲	..... حمایت از توسعه خدمات کسب و کار برای بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط
۹۳	..... دسترسی به اطلاعات و فناوری اطلاعات
۹۶	..... تغییر قوانین و مقررات برای فراگیری و مشارکت
۹۸	..... پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری
۱۰۰	..... تشکیل شبکه‌ها و انجمن‌ها
۱۰۱	..... تشکیل خونه‌های کسب و کار
۱۰۲	..... دسترسی به خدمات مالی
۱۰۳	..... نوآوری‌های فنی برای کاهش هزینه‌های اطلاعاتی و مبادله‌ای
۱۰۶	..... مشارکت و فراگیری
۱۰۶	..... تغییر مقیاس
۱۰۶	..... به روز رسانی و موسسات تأمین مالی خرد
۱۰۷	..... تغییر قانونی
۱۰۸	..... ظرفیت‌سازمانی محلی
۱۰۹	..... مدیریت آسیب‌پذیری: بیمه و تأمین مسکن
۱۱۲	..... دسترسی به عدالت و کمک‌های قانونی
۱۱۵	..... یادداشت‌های پایانی
۱۲۲	..... ۴. درس‌های آموخته

۱۲۵	نتیجه‌گیری
۱۲۶	منابع و ماخذ
۱۴۹	۵. ابزارها و تمرین‌ها
۱۵۰	فناوری اطلاعات و ارتباطات به مثابه ابزاری برای توانمندسازی
۱۷۷	توانمندسازی و راهبردهای کمک‌های کشوری بانک جهانی برای اندونزی
۱۸۹	توانمندسازی برنامه کشوری ویتنام
۱۹۶	بازنگری پورتفولیوی پرو از دریچه توانمندسازی
۲۰۲	سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی در وام‌های تعدیل ساختاری و برنامه‌ای
۲۲۱	بودجه‌ریزی مشارکتی
۲۳۶	انتشار اطلاعات
۲۵۹	راهبردهای تمرکززدایی برای توانمندسازی
۲۶۸	توسعه اجتماع محور
۲۹۲	توانمندسازی در آموزش
۳۱۰	نوآوری‌های نهادی برای حمایت از بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط
۳۲۰	نوآوری‌های نهادی خدمات مالی برای فقرا
۳۳۵	سازمان‌های فقرا
۳۵۶	اصلاحات حقوقی و قضایی
۳۷۱	بازنگری‌های نهادی و حکمرانی
۳۸۵	کارت‌های گزارش شهروندی
۳۹۷	پیمایش فساد توسط بانک جهانی
۴۰۷	پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی (PETS)
۴۱۵	پیمایش محیط کسب و کار بنگاه‌های خصوصی
۴۲۴	تشخیص فقر مشارکتی

پیشگفتار

کتاب پیش رو، برآیند و نتیجه گزارش توسعه جهانی در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ با عنوان ریشه کنی فقر است که بر شناسایی فرصت‌ها، توانمندسازی و امنیت به عنوان شالوده و بنیان برنامه ریزی و اجرای راهبردهای کاهش فقر تاکید می‌نماید. از زمان رسمیت یافتن محوریت توانمندسازی برای اثربخشی توسعه در چارچوب‌های راهبردی بانک جهانی، این بانک توانمندسازی فقرا و سرمایه‌گذاری بردارایی‌های آنان را به عنوان یکی از دو حوزه مهم برای حمایت از کشورهای کمک‌گیرنده به رسمیت شناخته است. این کتاب بر نگرش‌ها و دیدگاه‌های کنونی بانک جهانی در خصوص توانمندسازی به منظور اثربخشی توسعه تاکید می‌کند.

حدود ۲٫۸ میلیارد نفر در جهان، تقریباً معادل نیمی از جمعیت جهان، با درآمدی کمتر از ۲ دلار در روز زندگی می‌کنند. اگر فقرا نتوانند منابع و قابلیت‌های خود را تقویت نمایند و آزادی انتخاب خود را توسعه دهند و از حمایت‌های لازم برای خروج از گردونه فقر و ناداری برخوردار شوند، در این صورت شمار فقرا در جهان افزایش یافته و پیامدهای سوء فقر، زندگی آنها را بدتر خواهد کرد. تأثیر فقر بر زندگی فقرا پدیده‌ای چند بعدی است. فقر، درآمدها و فرصت‌های اشتغال، فقیر را محدود، و به تضعیف آموزش و خدمات سلامت، زندگی غیر بهداشتی، گرسنگی، ناامنی، نارضایتی، اجحاف، بی‌عدالتی و سایر مسائل و مشکلات منجر خواهد شد.

کاهش فقر نه تنها مستلزم رشد فراگیر و حکمرانی خوب در سطح ملی است، بلکه رویکردهای حمایت از فقرا در سطح خرد و نقش‌ها و تجربیات آنان در فرایند توسعه نیز باید مورد توجه قرار گیرد. این فرایند، مستلزم افزایش منابع اختصاص یافته برای دستیابی به این اهداف به همراه استفاده مسئولانه تر از این منابع است. افزون بر این، چنین فرایندی به رویکردهای توسعه‌ای نیاز دارد که باید پایدار باشند، بنا بر این، باید برنامه‌ها و سیاست‌هایی در کانون توجه قرار گیرند که بهبود زندگی امروز مردم و زندگی آنان یا فرزندان آنان را با مخاطره مواجه نکند. به طور خلاصه، توانمندسازی نه تنها به مفهوم تغییر آنچه انجام می‌دهیم بلکه به مفهوم تغییر چگونگی انجام آن نیز هست.

ما امیدواریم که این کتاب به عنوان کتابی مرجع برای تعمیق درک و کاربرد ما از رویکرد توانمندسازی برای کاهش فقر، سودمند باشد. کتاب با مجموعه‌ای از تجربیاتی که با یادگیری ما در این زمینه تکوین و تکامل پیدا خواهد کرد، آغاز می‌شود. ما از نظرات، واکنش‌ها و مساعدت‌های شما در کارهای در حال اجرا با روی باز استقبال می‌نماییم.

جان جانسون - معاون اول توسعه پایدار اقتصادی و اجتماعی

گوبین نانکانی - معاون اول مدیریت اقتصادی و کاهش فقر

پیشگفتاری برای ترجمه کتاب

نوشتن پیشگفتار یا مقدمه بر چنین کتابی که تجارب جهانی را جمع آوری کرده است و در حدود یک هزار نفر محقق در سراسر جهان در آن سهیم هستند تنها در صورتی توجیه دارد که اهمیت و جایگاه کتاب را برای خوانندگان فارسی زبان روشن سازد. مهمترین دستاورد این کتاب برای خوانندگان ایرانی چیست؟ آیا این کتاب نقطه عطفی در اندیشه و سیاست های فقرزدایی و توانمندسازی محسوب می شود؟

پاسخ به این دو سوال مثبت است. این کتاب در زمانی به فارسی ترجمه می شود که معاونت رفاه اجتماعی ماموریت دارد برنامه «عدالت بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی» را به عنوان یکی از برنامه های سیاست های اقتصاد مقاومتی و همچنین توانمندسازی و فقرزدایی را به عنوان یکی از محورهای اصلی برنامه ششم توسعه، طراحی نماید. این کتاب مبانی نظری و تجربی ارزشمندی برای ایفای این دو وظیفه داشته و از این روست که معاونت رفاه اجتماعی، ترجمه این کتاب را سفارش داده است تا چارچوب تازه ای را برای سیاست گذاری در حوزه فقرزدایی و توانمندسازی در کشور به ارمغان بیاورد.

هر چند این کتاب نکات تازه فراوانی را برای خوانندگان در بردارد، اما دو پیام آن برای خواننده ایرانی که علاقه مند به حوزه فقرزدایی و حمایت های اجتماعی است، قابل توجه می باشد: فقرزدایی و توانمندسازی علاوه بر دسترسی به زیرساخت ها (آموزش، جاده، آب، برق، و...) نیازمند «اصلاح نظام اداری، حقوقی و قضایی» و «اصلاح نقایص بازار» است. تاکنون، سیاست گذاران ایرانی، تلاشی موفقیت آمیز در تامین زیرساخت ها برای مردم داشته اند و کمتر روستا یا منطقه ای را می توان یافت که به همه زیرساخت ها دسترسی نداشته باشد. اما متأسفانه این موفقیت بزرگ برای فقرزدایی، کافی نبوده است و باید عصر تازه ای در خصوص سیاست گذاری ضد فقر و همچنین تلاش در راستای تحقق رشد فراگیر، آغاز نمود. این کتاب، در کنار تامین زیرساخت ها، بهبود حکمرانی (اصلاح نظام اداری، قضایی و حقوقی) و طراحی «بازارهای حامی فقرا» را به عنوان دو حوزه مهم سیاست گذاری معرفی می کند. شناخت این دو حوزه و اجرای آن در ایران می تواند نقطه عطفی در سیاست گذاری اقتصادی و اجتماعی محسوب شود.

یک چهارم این کتاب مبانی نظری و سه چهارم آن تجارب کشورها را در اصلاح سه حوزه مذکور (تامین زیرساخت ها، بهبود حکمرانی و طراحی بازارهای حامی فقرا) بیان می کند. هر یک از تجاربی که در این کتاب آمده است ایده ای برای تغییر به دست سیاست گذاران می دهد که با توجه به شرایط کشور در مورد اجرا یا عدم اجرای آن می توانند تصمیم گیری نمایند. دولت ها و بازارها می توانند حامی یا دشمن فقرا باشند. دولت های فاسد و بازارهای ناشفاف،

دشمنان فقرا هستند. بنابراین سالم سازی دولت و بازار، بزرگترین خدمتی است که می توان برای کاهش فقر، تصور کرد. سالم سازی دولت، پروژه‌ای است که درک آن بسیار ساده است و این کتاب نمونه های مختلفی از سالم سازی بویژه سالم سازی قوه قضاییه در کشورهای در حال توسعه را جمع آوری کرده است. دولت هایی که برای توانمندسازی فقرا، مصمم هستند، به اصلاح نظام های اجرایی و قضایی خود دست زده اند. کلید و نقطه شروع این اصلاحات، اراده دولت برای تغییر است و به نظرمی رسد اگر سیاستمدار برای کاهش فساد، عزم خود را جزم کرده باشد، مسیر ادامه راه، روشن است: شفاف سازی بودجه، پیاده سازی دولت الکترونیک، تقویت نظارت مردمی و ... بخشی از سیاست های سالم سازی دولتها هستند که کم و بیش در کشورهای مختلف آزمایش شده و پاسخ داده اند.

اما طراحی بازاری که حامی فقرا باشد به لحاظ مفهومی و به لحاظ عملی، پیچیده است. فقرا نمی توانند مانند رقبای خود از نظام بانکی تسهیلات بگیرند، زیرا دارایی آنها فاقد ثبت رسمی است یا آن که اساسا دارایی قابل توجهی برای وثیقه گذاشتن ندارند. فقرا نمی توانند محصولات خود را به بازارهای دور یا بازارهایی عرضه کنند که کالاهای آنها را به قیمت مناسب خریداری می کنند. تولیدکنندگان فقیر در برابر تامین کنندگان مواد واسطه ای قدرت چانه زنی ندارند و به علت کوچک بودن، نمی توانند مهارت فنی نیروی انسانی خود را ارتقاء بخشند و آنها را متناسب با تحولات فناوری آموزش دهند. در اینچنین وضعیتی فقرا از بازار حذف می شوند.

سیاست اصلی دولت ها از جمله دولت ایران برای جلوگیری از حذف فقرا، پرداخت یارانه به اشکال مختلف است. اما در الگوی این کتاب سخنی از دادن یارانه به عمل نیامده است، بلکه دولت با همکاری فقرا یا جامعه هدف، نهادهایی را طراحی می کند که فقرا بتوانند در صحنه رقابت بدرخشند یا حداقل حذف نشوند و به درآمد و مزیتی پایدار دست یابند. این کتاب دهها نمونه از این تجارب را جمع آوری نموده است.

کشور هند و کشور چین با استفاده از این روش سیاست گذاری، صنعت لبنیات خود را آنچنان متحول ساختند که به آن "انقلاب لبنیات" لقب داده شد. در کشورهایی مثل این دو کشور و سایر کشورهای کم درآمد، کشاورزان فقیر معمولا یک یا چند دام شیری دارند. این کشاورزان نمی توانند خوراک دام را به قیمت مناسب خریداری کنند، بودجه لازم برای استفاده از خدمات دامپزشکی را به سختی دارند و در توزیع شیر با مشکلات مختلف روبرو هستند. کارخانه داران صنعت لبنیات نیز نمی توانند از کمیت و کیفیت شیر مطمئن باشند و از همین رو صنعت لبنیات معمولا در این کشورها، صنعت مشکل سازی برای سیاست گذاران است و دولت ها مجبور به پرداخت یارانه های سنگین می باشند. البته همانگونه که در ایران شاهد هستیم یارانه های دولت به این

صنعت، معمولا کارساز نبوده و دولت مجبور است به طور مدام به این صنعت منابع عمومی را تزریق کند. اما دولت‌های هند و چین در این حوزه، نقش سیاست‌گذار ریش سفید را به خوبی ادا کردند و رابطه کارخانه دار، دامدار و تامین‌کنندگان را به گونه‌ای تنظیم کردند که این صنعت به یکی از موتورهای رشد اقتصاد کشور تبدیل شد. در روستاها، بخش خصوصی مراکزی برای نگهداری دام شیری تاسیس کرد و کشاورزان فقیر توانستند دام‌های خود را به این مرکز تحویل دهند. بدین ترتیب کشاورزان از کار در دسر ساز نگهداری دام نجات یافتند، کارخانه‌داران بجای چانه زنی با تعدادی دامدار با یک مرکز نگهداری دام قرارداد منعقد می‌کردند و آزمایشگاه‌های کنترل کیفیت، مراقب سلامت شیر بودند. از طرف دیگر، مراکز نگهداری دام می‌توانستند با قیمت مناسب خوراک دام، تجهیزات و دامپزشک را بکار گیرند. این هماهنگی میان بازیگران مختلف، بسیاری از فقرا را از تهیدستی نجات داد و تحولی روشن در صنعت لبنیات به وجود آورد.

سیاست‌گذار در نقش ریش سفید هماهنگ‌کننده، کارکرد و وظیفه دولت‌ها در کشورهای پردرآمد است و تجاری که در این کتاب آمده است کم و بیش تقلید از آن دولت‌هاست. دولت ژاپن بیش از سایر کشورها این نقش را به عهده داشته است. به طور مثال صنعت استخراج، فولاد و صنایع پایین دستی فولاد تا دهه ۱۹۶۰ فاقد مزیت بود. دولت صنعتگران بخش خصوصی را به دور یکدیگر جمع کرد و علت پایین بودن کیفیت و بالا بودن قیمت فولاد را، که مزیت همه صنایع پایین دستی از خودرو گرفته تا ساختمان به آن بستگی دارد، مورد بررسی قرار داد. هزینه استخراج به علت تولید کم، بسیار بالا بود و برای افزایش استخراج و دست یافتن به مقیاس بزرگ، باید سرمایه‌گذاری سنگینی صورت می‌گرفت. اما هیچ اطمینانی وجود نداشت که اگر صنعت استخراج رشد می‌کرد، صنعت فولاد خریدار آنها باقی می‌ماند و به همین ترتیب اگر صنعت فولاد میزان محصولات خود را افزایش می‌داد، صنعت پایین دستی، خریدار محصولات جدید باشد. این ترس نیز وجود داشت که با افزایش تولید، صنعت خریدار از قدرت چانه زنی خود استفاده کرده و قیمت را کاهش دهد. در واقع باید یک برنامه میان مدت، در بین چند صنعت طراحی می‌شد و همه به آن وفادار می‌ماندند. وفاداری به تعهدات بلندمدت، نیازمند قاضی بیطرف یا همان سیاست‌گذار ریش سفید بود که دولت ژاپن نقش آن را به خوبی ایفاء نمود و با یک برنامه چند بخشی، مزیت بزرگی برای صنایع خود به وجود آورد. صنعت استخراج، فولاد و صنایع پایین دستی فولاد یک برنامه مشترک افزایش تولید را طراحی و آن را به اجرا درآوردند.

تفاوت عظیم میان این شیوه سیاست‌گذاری با سیاست‌گذاری مرسوم وجود دارد. بهبود حکمرانی و اصلاح بازار برخلاف تامین زیرساخت‌ها بدون مشارکت مردم و فقرا تقریبا ناموفق است. تامین زیرساخت‌ها مانند رساندن جاده به یک روستا یا ساخت یک سد را می‌توان با تزریق بودجه و

بکارگیری گروهی از پیمانکاران به سرانجام رساند. اما در اصلاح نظام اداری یا اصلاح بازار، بودجه دولت اهمیت چندانی ندارد. دولت بازیگر اصلی است و بدون همراهی یا رهبری آن - حداقل در کشوری مانند ایران- اصلاح این دو، شاید خواب و خیالی بیش نباشد. دولت دیگر هنرش منابع بودجه ایش نیست بلکه نقش حاکمیتی و میانجیگرانه (نقش ریش سفیدی) آن است. دولت (حکومت) بازیگری است که باید با مشارکت مردم نظام اداری و بازار را اصلاح نماید. سیاست گذاری که می خواهد نقش ریش سفید را بازی کند باید بیطرف باشد، عمق مسئله را درک کند، و اجازه ندهد که منافع مصرف کنندگان که معمولاً در بازی سیاست گذاری حضور مستقیم ندارند، قربانی منافع تولیدکنندگان شود. تولیدکنندگان مانند سایر انسانها خواهان بیشترین منافع هستند و سیاست گذار ریش سفید باید بازی را به گونه ای داوری کند که منافع بلندمدت تولیدکنندگان وفادار به منافع مصرف کننده تامین شود.

این سیاست گذاری تنها ابزار فقرزدایی نیست و تنها فقرا از آن سود نمی برند بلکه شیوه ای مفید برای سیاست گذاری در همه حوزه ها می باشد. می توان با یک مثال نشان داد که چگونه دولت ها برای حل مسئله فقر سیاست گذاری می کنند و سپس همه مردم از آن منتفع می شوند. به موضوع بازنشستگی توجه کنید. فقر در سنین پیری و بازنشستگی، مسئله بسیاری از شاغلین است و از همین رو دولت ها مجبور شدند با همکاری صاحبان صنعت، صندوقهای بازنشستگی را طراحی کنند. عضویت و بهره مندی از صندوقهای بازنشستگی، از کارگران صنعتی آغاز شد و بتدریج کارمندان و یقه سفیدها به آن پیوستند و امروز ثروتمندان نیز هر قدر از آینده مطمئن باشند، می خواهند عضو یک صندوق بازنشستگی باشند. مسئله هماهنگی میان تولیدکنندگان و تولیدکنندگان با تامین کنندگان منابع مالی یا منابع انسانی و توزیع کنندگان، مسئله همه بخش هاست. دولتی که بتواند برای نجات فقرا از دام فقر این شیوه سیاست گذاری را بیاموزد، در همه صنایع، سیاست گذار موفق تری خواهد بود.

احمد میدری

معاون رفاه اجتماعی

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

پیشگفتاری برای ترجمه کتاب

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مسئول سنجش و مقابله با فقر است. علاوه بر این وظیفه ذاتی، بر اساس سیاستهای ابلاغی اقتصاد مقاومتی، این وزارتخانه مأموریت یافته است تا برنامه ملی عدالت بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی را در کشور به منزله یکی از اجزای اقتصاد مقاومتی اجرا نماید. این کتاب به منظور شناخت مباحث نظری و تجربی در حوزه فقرزدایی ترجمه شده است. فقر یکی از نقاط آسیب پذیری و شکنندگی اقتصاد است. فقرزدایی آرمان انقلاب، امام راحل (ره) و رهبر معظم انقلاب، از حقوق شناخته شده حقوق بشر و عامل انسجام و همبستگی اجتماعی است. عدم توجه به توانمندسازی فقرا، اقتصاد را در برابر شوکهای داخلی (بحرانهای پولی و مالی و شوک های محیط زیستی) و شوک های خارجی (سقوط قیمت نفت و بحران های پولی و مالی بین المللی) به شدت آسیب پذیر می سازد. از همین رو حرکت به سوی عدالت اجتماعی و فقرزدایی از سوی مقام معظم رهبری به عنوان یک اصل برای افزایش تاب آوری اقتصادی شناخته شده است. همه اقتصادها حتی کشورهای بسیار پردرآمد در معرض شوک های مختلف اقتصادی هستند. بحران ۲۰۰۷ میلادی در آمریکا و چند کشور اروپایی نشان داد که همه اقتصادها به نوعی آسیب پذیرند و سیاست گذاران هوشمند باید راهکارهایی برای پیشگیری از ایجاد و گسترش بحران ها طراحی نمایند. کشورهایی که در دهه نخست قرن بیست و یکم بحران را تجربه کردند سیاست های رفاهی خود را تقویت کردند. با وجود آن که در زمان بحران اقتصادی درآمد دولت کاهش می یابد و دولت قاعدتا منابع کمتری برای یارانه و کمک به گروه های کم درآمد دارد برای خروج از بحران و حمایت از اقشار کم درآمد، بودجه رفاهی خود را افزایش می دهد. در واقع سیاست حمایت اجتماعی، ابزاری برای خروج از رکود ناشی از بحران های اقتصادی محسوب می شود.

کتاب حاضر مبانی نظری و تجربی غنی برای توانمندسازی و فقرزدایی به دست می دهد. این کتاب می تواند یک متن آموزشی برای مسئولین حوزه حمایت های اجتماعی باشد. همانطور که در این کتاب نشان داده شده است علاوه بر سیاست های کلان اقتصادی، مبارزه با فقر نیازمند اجرای طرح های متعدد فقرزدایی و توانمندسازی گروه های کم درآمد است. امیدوارم این کتاب بتواند در کاهش مشکلات گروه های کم درآمد، موثر باشد.

علی ربیعی

وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی

تقدیر و تشکر

این کتاب مرجع را دیپا نارایان^۱ مشاور ارشد مدیریت اقتصادی و کاهش فقر (PREM)، با هدایت و رهبری، نیکلاس استرن^۲ مشاور ارشد و رئیس اقتصادی، گوبین نانکانی^۳ معاون اول مدیریت اقتصادی و کاهش فقر و با هدایت مشترک، جان پیج^۴، مدیر گروه کاهش فقر و همچنین استین یورگنسن^۵ مدیر توسعه اجتماعی که همه آنها (در موقع تدوین این کتاب) در بانک جهانی در واشینگتن مشغول به کار بودند، نگاشته‌اند.

کتاب پس از بحث و مذاکره گسترده آماده شد و مباحث مطرح شده در آن در خصوص چارچوب توانمند سازی و اقدامات راهبردی باید از اول فوریه سال ۲۰۰۱ مورد حمایت و پشتیبانی بانک جهانی قرار می‌گرفت. برای تهیه این کتاب از مشاوره و نظرات ۱۰۰۰ نفر از کارشناسان بانک جهانی و خارج از بانک جهانی بهره برده شده است. این مشاوران شامل کارکنان رسمی دولت‌ها، کارکنان بانک و سایر نمایندگان کمک کننده و اعضای جامعه مدنی از کشورهای اندونزی، فیلیپین، ویتنام و همچنین کارکنان بانک توسعه آسیایی، سازمان بهداشت جهانی، اتحادیه حفاظت از جهان و کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد بودند. همچنین چارچوب یاد شده به صورت تفصیلی در قالب کارگاه آموزشی توانمند سازی که در کشور مجارستان و با مشارکت نمایندگان ۹ کشور اروپای شرقی برگزار شد، به صورت تفصیلی به بحث گذاشته شد. دومین کارگاه منطقه‌ای نیز توسط منطقه امریکای لاتین و حوزه کارائیب سازماندهی و در کشور پرو برگزار شد که در این کارگاه نیز بازخوردهای ارزشمندی دریافت شد. افزون بر این، چارچوب پیشنهادی با مشاوران خارجی متخصص در زمینه فرهنگ و توانمند سازی با همکاری هیئت توسعه اجتماعی نیز به بحث و مذاکره گذاشته شد که به دنبال آن نیز بازخوردهای سودمندی از شرکت کنندگان در دو نشست بررسی به ریاست نیکلاس استرن دریافت شد.

همچنین مؤلف در این کتاب از نقطه نظرات صاحب نظران زیر بهره برده است:

Nisha Agrawal, Jehan Arulpragasam, Tamar Manuelyan Atinc, Kathy Bain, Lynn Bennett, Hans Binswanger, Anis Dani, Paula Donovan, David Ellerman, Norman Hicks, Michael Klein, Alexandre Marc, Shaha

- 1 . Deepa Narayan
- 2 . Nicholas Stern
- 3 . Gobin Nankani
- 4 . John Page
- 5 . Steen Jorgensen

Riza, Jean-Louis Sarbib, Sudhir Shetty, Veena Siddharth, Michael Walton و Roberto Zaghera

علاوه بر این، حمایت‌های پژوهشی کتاب نیز توسط Laura Bures، Cecchini Simone، Radha Seshagiri و Talat Shah فراهم شد. هماهنگی‌های پشتیبانی نیز توسط Bryan Kurey انجام شد. بخش ابزارها و تمرین‌ها نیز توسط کارکنان بانک جهانی تهیه گردید.

علائم اختصاری

ATM Automated Teller Machine	دستگاه خودپرداز
BEEPS Business Environment and Enterprise Performance Survey	پیمایش محیط کسب و کار و عملکرد دستگاه
CAS Country Assistance Strategy	راهبرد کمک کشوری
CDD Community-Driven Development	توسعه اجتماع محور
CDI Committee for Democracy in Information Technology (Brazil)	کمیته دموکراسی در فناوری اطلاعات (برزیل)
CGAP Consultative Group to Assist the Poorest	گروه مشاوره‌ای کمک به فقیرترین فقرا
CIDA Canadian International Development Agency	آژانس بین‌المللی توسعه کانادایی
CMU Country Management Unit	واحد مدیریت کشوری
CPFR Country Portfolio Performance Review	بازنگری عملکرد وضعیت کشوری
CPRGS Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (Vietnam)	راهبرد رشد و کاهش فراقیر فقر (ویتنام)
DEC Development Economics Vice Presidency (of the World Bank)	معاون توسعه اقتصادی بانک جهانی
DFID Department for International Development (U.K.)	دفتر توسعه بین‌المللی (بریتانیای کبیر)
ECA Europe and Central Asia Region (of the World Bank)	منطقه آسیای مرکزی و اروپا (بانک جهانی)
ESW Economic and Sector Work	اقتصاد و فعالیت بخشی
FOIA Freedom of Information Act	قانون آزادی اطلاعات
FSSAP Female Secondary School Assistance Project (Bangladesh)	پروژه مساعدت دوره راهنمایی تحصیلی برای دختران (بنگلادش)
GDP Gross Domestic Product	تولید ناخالص داخلی
GUAPA Guatemala Poverty Assessment	ارزیابی فقر در گواتمالا

IBRD International Bank for Reconstruction and Development (of the World Bank Group)	بانک بین‌المللی بازسازی و توسعه (گروه بانک جهانی)
ICT Information and Communications Technology	فناوری اطلاعات و ارتباطات
IDA International Development Association (of the World Bank Group)	انجمن بین‌المللی توسعه (گروه بانک جهانی)
IDASA Institute for Democracy in South Africa	مؤسسه دموکراسی آفریقای جنوبی
IEC Information, Education, and Communication	اطلاعات، آموزش و ارتباطات
IFC International Finance Corporation (of the World Bank Group)	مؤسسه مالی بین‌المللی (گروه بانک جهانی)
IGR Institutional and Governance Review	بازنگری نهادی و حکمرانی
KDP Kecamatan Development Project (Indonesia)	پروژه توسعه ککاماتان (اندونزی)
LAC Latin America and the Caribbean Region (of the World Bank)	منطقه کارائیب و امریکای لاتین (بانک جهانی)
LLI Local-level institutions	نهادهای سطح محلی
MASAF Malawi Social Action Fund	صندوق اقدام اجتماعی مالاوی
MFI Microfinance Institution	مؤسسه تأمین مالی خرد
MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency (of the World Bank Group)	آژانس تضمین سرمایه‌گذاری چند جانبه
NGO Non governmental Organization	سازمان غیردولتی
OECD Organisation for Economic Co-operation and Development	سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه

OED Operations Evaluation Department (of the World Bank)	اداره ارزیابی عملیات (بانک جهانی)
PAC Public Affairs Centre (India)	مرکز امور عمومی (هند)
PAD Project Appraisal Document	سند ارزیابی پروژه
PEAP Poverty Eradication Action Plan (Uganda)	برنامه اقدام ریشه‌کنی فقر (اوگاندا)
PER Public Expenditure Review	بازنگری هزینه‌های عمومی
PETS Public Expenditure Tracking Survey	پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی
PPA Participatory Poverty Assessment	ارزیابی مشارکتی فقر
PREM Poverty Reduction and Economic Management Network (of the World Bank)	شبکه مدیریت اقتصادی و کاهش فقر (بانک جهانی)
PRSC Poverty Reduction Support Credit	اعتبارات حمایتی کاهش فقر
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper	گزارش راهبرد کاهش فقر
PSAL Programmatic Structural Adjustment Loan	وام تعدیل ساختار برنامه‌ای
PSRL Programmatic Social Reform Loan	وام اصلاحات اجتماعی برنامه‌ای
RPO Rural Producers' Organization	سازمان تولیدکنندگان روستایی
SEAF Small Enterprise Assistance Funds	صندوق کمک به بنگاه‌های کوچک
SECAL Sector Adjustment Loan	وام تعدیل بخشی

SEWA Self-Employed Women's Association (India)	انجمن خوداشتغالی زنان - سوا (هند)
SKS Swayam Krishi Sangam (India)	سواپام کریشی سنگام (هند)
SME Small and Medium Enterprise	بنگاه‌های کوچک و متوسط
SPARC Society for the Promotion of Area Resource Centers	انجمن ارتقای مراکز منابع ناحیه ای
UNDP United Nations Development Programme	برنامه توسعه سازمان ملل متحد
UNESCO United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization	یونسکو سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد
UNICEF United Nations Children's Fund	یونیسف صندوق کودکان سازمان ملل متحد
UNIDO United Nations Industrial Development Organization	یونیدو برنامه توسعه صنعتی سازمان ملل متحد
USAID U.S. Agency for International Development	آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا
WBES World Business Environment Survey	پیمایش محیط کسب و کار جهانی
WBI World Bank Institute	مؤسسه بانک جهانی
WDR World Development Report	گزارش توسعه جهانی
ZAMSIF Zambia Social Investment Fund	صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا
همه مقادیر واحدهای دلار مورد استفاده در این کتاب به قیمت جاری دلار آمریکا ارایه شده است مگر اینکه واحد دیگری ذکر شده باشد.	

خلاصه

گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۰-۲۰۰۱ با عنوان ریشه‌کنی فقر دیدگاهی چند بُعدی از فقر ارایه نمود. در این گزارش بر اهمیت افزایش دسترسی فقرا به فرصت‌ها، امنیت و توانمندسازی برای رشد اقتصادی و کاهش فقر تأکید شده است. در گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۰-۲۰۰۱، چارچوب‌های راهبردی بانک جهانی در دو حوزه اولویت‌دار مورد حمایت این بانک برای کشورهای کم‌گيرنده شامل: الف) ایجاد فضا و بستر مناسب برای سرمایه‌گذاری، اشتغال و رشد و ب) توانمندسازی اقشار فقیر و سرمایه‌گذاری در دارایی‌های آنان به رسمیت شناخته شده است. کتاب پیش‌رو، رویکرد بانک جهانی برای توانمندسازی در راستای تحقق رشد اقتصادی و کاهش فقر را تشریح می‌کند. به همین دلیل مباحث مطرح شده در این کتاب برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره (MDGs)^۱ بسیار حائز اهمیت هستند.

شواهد و قرائن زیادی از رابطه بین توانمندسازی و اثربخشی توسعه در سطح کلان اجتماعی و سطوح خودجوش اجتماع^۲ حکایت دارند. رویکردهای توانمندسازی را می‌توان از طریق حکمرانی خوب تقویت کرد که این مسئله نیز به نوبه خود چشم‌انداز رشد را ارتقاء می‌دهد. به این ترتیب زمانی که شهروندان در این فرایند درگیر شوند و صدای خودشان را رساتر کنند و تقاضای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری داشته باشند، عملکرد دولت‌ها بهبود یافته، و فساد ریشه‌کن می‌شود. افزون بر این، مشارکت شهروندان به اجماع و تشریح مساعی برای حمایت از اصلاحات و ایجاد محیط سرمایه‌گذاری مطلوب و افزایش رشد، منتهی می‌شود. همچنین دستور کار توانمندسازی^۳ از طریق اشاعه الگوهای رشدی که به سود اقشار فقیر است، از اثربخشی توسعه‌ای حمایت و پشتیبانی می‌کند. البته تحقق این مهم مستلزم کاهش نابرابری‌ها از طریق سرمایه‌گذاری در قابلیت‌ها و توانمندی‌های بالقوه اقشار فقیر توسط آموزش و دسترسی به مراقبت‌ها، مراقبت از سلامت و همچنین افزایش دسترسی آنان به زمین، سرمایه‌های مالی و بازارهاست.

افزون بر این، تجربه نشان می‌دهد که توانمندسازی می‌تواند به توسعه اثربخش و اثرات مثبت به سود افراد فقیر در سطوح پروژه منتهی شود. مشارکت جوامع فرودست، ابزار بسیار قوی برای تولید و حفاظت از کالاهای عمومی محلی مانند تأمین آب، بهداشت، مدرسه، جاده و مدیریت جنگل قلمداد می‌شود که این مسئله نیز به نوبه خود به توسعه اثربخش در افزایش سرمایه‌گذاری‌ها منتهی می‌شود. راهبردهای توانمندسازی در سطح پروژه با آزادی‌های

1 . Millennium Development Goals
2 . Grassroots Community
3 . Empowerment. Agenda

مدنی در جامعه، حمایت و پشتیبانی می‌شود. شواهد گوناگون نشان می‌دهد اجرای پروژه‌ها در کشورهایی که آزادی‌های مدنی - به‌ویژه صدای شهروندان، مشارکت و پاسخگویی - در آنها زیاد است، به صورت معنی‌داری در مقایسه با کشورهایی که آزادی‌های مدنی در آنها ضعیف است، عملکرد و دستاوردهای بهتری به همراه دارند.

با این وجود، بسیاری از پرسش‌ها در خصوص مفهوم توانمندسازی و چگونگی به‌کارگیری آن در فعالیت‌های بانک جهانی و همچنین اقداماتی که باید برای حرکت به سوی توانمندسازی انجام شود، همچنان بدون پاسخ مانده است. کتاب پیش رو به سه موضوع که در بیانیه بانک جهانی بر آن تأکید شده و همچنین مزیت‌های نسبی بانک جهانی در این زمینه می‌پردازد. در بخش آخر کتاب، ابزارها و تمرین‌هایی مستندسازی شده‌اند که می‌توانند از اجرای رویکردهای توانمندسازی برای کاهش فقر پشتیبانی نمایند.

به دلیل ارتباط تنگاتنگ بانک جهانی با دولت‌های جهان، بانک جهانی از مزیت و توان نسبی قابل قبولی برای پیگیری دستور کار توانمندسازی جهت کاهش فقر برخوردار است. بانک جهانی از جایگاه مناسبی برای ارایه تحلیل، ارزیابی، توصیه و کمک‌های مالی در زمینه حکمرانی و اصلاحات بخشی برای رشد اقتصادی برخوردار است. بانک جهانی توانایی لازم برای متقاعد کردن ذی‌نفعان برای بحث و گفتگو، وفاق و اتحاد برای اصلاحات را دارد. بانک جهانی می‌تواند از اشاعه اطلاعات، فراگیری و مشارکت - به‌ویژه مشارکت فراگیر اقشار فقیر - و سازوکارهای پاسخگویی دولتی در خصوص انتقال دستاوردها و راهبردها حمایت و پشتیبانی کند. سرانجام، بانک جهانی می‌تواند از تقویت و توانمندسازی جوامع مدنی و مؤسسات و نهادهای دولتی در سطوح ملی و محلی پشتیبانی و حمایت کند.

مفهوم توانمندسازی^۱

توانمندسازی به مفهوم گسترش و بسط آزادی انتخاب افراد و اقدام برای شکل دادن زندگی افراد است. این مفهوم به معنای کنترل بر منابع و تصمیمات است. آزادی فقرا، به شدت از طریق عدم امکان ابراز نظری و بی‌قدرتی، به‌ویژه از سوی دولت‌ها و بازارها تهدید می‌شود. در حال حاضر، نابرابری‌های جنسیتی شدیدی به‌ویژه در سطح خانوار وجود دارد. از آنجایی که بی‌قدرتی، ریشه در فرهنگ روابط نابرابر و غیرعادلانه نهادی دارد، در نتیجه کتاب حاضر توصیف نهادی از توانمندسازی درباره فقر ارایه می‌دهد که به درک فعالیت‌های بانک جهانی کمک می‌کند. بر این اساس توانمندسازی را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

1 . Empowerment

"به توسعه و بسط دارایی‌ها و توانایی‌های فقرا برای مشارکت، گفتگو و چانه‌زنی، تأثیر، کنترل و مسئولیت‌پذیری و پاسخگو کردن مؤسسات و نهادهایی که بر زندگی آنان تأثیر می‌گذارند، توانمندسازی گفته می‌شود."

از آنجایی که فقر، پدیده‌ای چند بُعدی است، فقرا به طیفی از دارایی‌ها و قابلیت‌ها در سطح فردی (مانند سلامت، آموزش و مسکن) و در سطح جمعی (مانند توانایی برای سازماندهی و بسیج اقدامات جمعی برای حل مسائل و مشکلات خود) نیاز دارند.

توانمندسازی زنان و مردان فقیر مستلزم حذف موانع نهادی رسمی و غیررسمی است که از بهبود رفاه آنان - چه به صورت فردی و چه به صورت جمعی - پیشگیری، و دامنه انتخاب‌های آنان را محدود می‌کند. از نهادهای رسمی می‌توان به قوانین و مقررات، ضوابط مصوب دولت‌ها، بازارها، جوامع مدنی و نهادهای بین‌المللی اشاره کرد. از نهادهای غیررسمی نیز می‌توان به هنجارهای همبستگی‌های اجتماعی، مشارکت، محرومیت اجتماعی و فساد اشاره کرد.

چهار عنصر کلیدی توانمندسازی

با توجه به اینکه اقدامات دولت‌ها شرایطی را رقم می‌زند که در آن فقرا و سایر بازیگران تصمیم‌گیری می‌کنند، لذا، موضوعات و مباحث مطرح شده در این کتاب بر اصلاحات دولتی در زمینه بهبود ارایه خدمات اساسی و اصلاحات محلی و ملی، حکمرانی، توسعه بازار به سود افراد فقیر و دستیابی به عدالت تأکید می‌کند. چنین اصلاحاتی مباحثی را در خصوص ارزش‌های مطرح شده توسط مردم به عنوان شریک و آغازگر توسعه - به جای تلقی مشکل و مسئله فراروی توسعه - مطرح می‌کند. به همین دلیل در این کتاب بر نقش‌ها و کارکردهای جوامع مدنی برای حمایت و پشتیبانی سیاست‌ها و اقدامات معطوف به مردم فقیر در کلیه سطوح تأکید شده است. از آنجایی که شرایط اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی متغیر هستند و نهادها نیز زمینه - ویژه^۱ هستند، در نتیجه، اصلاحات راهبردی نیز باید متغیر باشند. هر چند، هیچ مدل نهادی ساده و فراگیری برای توانمندسازی وجود ندارد، اما تجربه نشان می‌دهد که عناصر و مؤلفه‌های خاصی همواره وجود دارند که باعث می‌شوند تا تلاش‌ها و اقدامات توانمندسازی موفقیت‌آمیز شوند. چنین عناصر و مؤلفه‌هایی به صورت هم‌افزا عمل کرده و حکمرانی طرف تقاضا^۲ را تقویت می‌کنند. چهار عنصر کلیدی توانمندسازی که باید مبنا و شالوده اصلاحات نهادی باشند، شامل عناصر زیر هستند:

- 1 . Context - Specific
- 2 . Synergy
- 3 . Demand Side of Governance

- **دسترسی به اطلاعات** اطلاعات به معنای داشتن قدرت است. برقراری جریان دو سویه اطلاعات از دولت به شهروندان و از شهروندان به دولت برای تحقق شهروندی مسئولانه و پاسخگو، حکمرانی خوب و مسئولانه بسیار حیاتی است. شهروندان آگاه به نحو بهتری برای استفاده از مزیت‌ها تجهیز می‌شوند و به نحو مؤثرتری می‌توانند به خدمات و حقوق خود دسترسی پیدا کنند و سرانجام می‌توانند بازیگران دولتی و غیردولتی را پاسخگو و مسئولیت‌پذیر کنند. از حوزه‌های اساسی که دسترسی به اطلاعات در آنها بسیار حائز اهمیت هستند، می‌توان به عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی، خدمات مالی و بازارها، قوانین و مقررات و آگاهی از حق و حقوق افراد در خصوص خدمات اساسی اشاره کرد. اغلب فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی نقش محوری در دسترسی و اشاعه اطلاعات ایفاء می‌کنند.
- **فراگیری / مشارکت**^۱ رویکرد توانمندسازی برای مشارکت، با مردم فقیر به عنوان یک همکار تولید رفتار می‌کند که از اقتدار و اختیار لازم برای کنترل تصمیمات و تخصیص و هدایت منابع به پایین‌ترین سطوح جامعه برخوردار است. فراگیری مردم فقیر و در نظر گرفتن نیازهای آنان و سایر گروه‌های محروم در تصمیم‌گیری‌ها به منظور تضمین تخصیص بهینه منابع محدود دولتی بر اساس اولویت‌ها و دانش محلی، بسیار حائز اهمیت است. این کار باعث می‌شود تا مردم فقیر به تغییرات پای‌بند شوند. با این وجود، استمرار و پایداری فراگیری و مشارکت آگاهانه، مستلزم تغییر قواعد و فرایندهایی برای ایجاد بسترو فضای مناسب برای مذاکره مردم درباره این مسائل و مشارکت آنان برای اولویت‌بندی ملی و محلی و تعیین بودجه و دسترسی به خدمات اساسی و مالی است.
- **پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری**^۲ مقامات دولتی، کارکنان بخش عمومی، تولیدکنندگان خصوصی، کارکنان و سیاست‌مداران باید پاسخگویی سیاست‌ها و اقداماتی که بر رفاه شهروندان تأثیر می‌گذارند، باشند. در اینجا سه سازوکار اصلی پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری وجود دارد. پاسخگویی سیاسی احزاب و نمایندگان سیاسی معمولاً از طریق سازوکارهای انتخاباتی اتفاق می‌افتد. پاسخگویی اداری نهادهای دولتی از طریق سازوکارهای مسئولیت‌پذیری درونی^۳ - هم به صورت افقی و

1 . Inclusion/Participation

2 . Accountability

3 . Internal Accountability

هم عمودی - در درون و بین نهادها تضمین می‌شود. سازوکارهای مسئولیت‌پذیری اجتماعی و عمومی، نهادها را برای شهروندان پاسخگو می‌کنند و می‌تواند آنان را به پاسخگویی سیاسی و اداری ملزم نماید.

- **ظرفیت سازمانی محلی**^۱ به توانایی مردم برای کار و فعالیت با یکدیگر، خودسازماندهی و بسیج منابع برای حل مشکلات و دستیابی به علائق مشترک، ظرفیت سازمانی محلی گفته می‌شود. جوامع و گروه‌های سازماندهی شده از امکانات و قابلیت‌های بیشتری برای رساندن صدا و انتقال تقاضاهای خود به سطوح بالاتر تصمیم‌گیری برخوردارند. در این صورت می‌توانند بر سیاست‌ها و مذاکراتی که رفاه آنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، تأثیرگذار باشند.

در حال حاضر این چهار عنصر در برخی از فعالیت‌های در حال اجرای بانک جهانی در پروژه‌ها مورد توجه می‌باشند، با این وجود سرمایه‌گذاری در ظرفیت سازمانی محلی کمتر بسط و توسعه یافته است. به همین دلیل، در سیاست‌های اعطای وام و کارهای تحلیلی کمتر به این مسئله پرداخته شده است. لذا ضروری است تا موضوع ظرفیت سازمانی محلی به صورت نظام‌مندتری در راهبردهای کمک به کشورها توسط بانک جهانی، حمایت از راهبردهای کاهش فقر و دستورالعمل‌های تحلیلی و بیانی‌ها، منعکس شود.

کاربرد رویکردهای توانمندسازی

رویکردهای توانمندسازی را می‌توان در طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های بانک جهانی مشاهده کرد. برای ارزیابی برخی از روشنگری‌های سیاسی فعالیت‌های بانکی و غیربانکی، در این کتاب به کاربرد چارچوب توانمندسازی در پنج حوزه به شرح زیر تأکید می‌شود:

- تأمین نیازهای اساسی
- بهبود حکمرانی محلی
- بهبود حکمرانی ملی
- توسعه بازارهای حامی فقرا^۲
- دسترسی افراد فقیر به عدالت و برابری

در حالیکه در گذشته راهبردهای بهبود حکمرانی و کاهش فقر بر نظام‌های رسمی و با رابطه‌ای ضعیف با شهروندان و کسانی که در جامعه فعالیت می‌کردند، معطوف بوده است، امروزه به رویکرد توانمندسازی برای اصلاحات دولتی می‌توان به عنوان تقویت و توانمندسازی

1 . Local Organizational Capacity

2 . Pro-Poor Market

حکمرانی طرف تقاضا برای اثربخشی بیشتر دولت، نگاه کرد. رویکرد طرف تقاضا بر تدوین قوانین و مقررات، ضوابط و رویه‌هایی تأکید دارد که شهروندان و سازمان اقشار فقیر را قادر می‌سازد تا تعامل مؤثرتری با دولت‌های خود داشته باشند. چنین رویکردی بر آموزش و ارتقای آگاهی شهروندان، ایجاد و خلق سازوکارهای نهادی برای فراگیری و مشارکت آنان و بر توانمندسازی و ظهور سازمان‌های قوی اقشار فقیر و گروه‌های شهروندی سرمایه‌گذاری می‌کند.

تأمین نیازهای اساسی

به بهبود دسترسی مردم فقیر به استفاده کارآمد از خدمات اساسی از جمله مراقبت از سلامت، آموزش، آب و جاده‌های دسترسی و... تأمین خدمات اساسی گفته می‌شود.

بانک از تلاش‌های دولت‌ها برای رساندن این منابع به سطوح مختلف جامعه از طریق مدل‌های نهادی، پشتیبانی و حمایت می‌کند که در این خصوص می‌توان به ارتقای نقش بازیگران خصوصی و دولتی، سازمان‌ها و نهادهای مرکزی، نهادهای بخشی، مسئولان ذی صلاح دولت‌های محلی، پروژه‌های بخشی و فرابخشی اجتماع محور اشاره کرد.

رویکرد توانمندسازی برای تأمین نیازهای اساسی بر انواعی از راهبردهای تولید مشترک^۱ تأکید می‌کند. از مهمترین این راهبردها می‌توان به (۱) قرار دادن اطلاعات در خصوص عملکرد و خدمات دولتی در رسانه‌های همگانی (۲) طراحی سازوکارهایی برای فراگیری و مشارکت از جمله خدمات‌رسانی به مردم به گونه‌ای که افراد فقیر بتوانند راهبردهای طرف تقاضا را به اجرا درآورند و، (۳) توسعه و ارتقای پاسخگویی اجتماعی و ظرفیت‌های سازمانی محلی از طریق تفویض اختیار به گروه‌های اجتماعی و کنترل بر تصمیمات کلیدی و منابع مالی در پروژه‌های توسعه‌ای اجتماع محور^۲ اشاره کرد. موارد یاد شده می‌توانند پروژه‌های فرابخشی یا بخشی مانند تأمین آب روستایی، بهداشت یا آموزش باشند.

1 . Co-production

2 . Community-driven Development Projects

بهبود حکمرانی محلی

بهبود حکمرانی خوب برای ارایه خدمات بهتر و پاسخگویی بیشتر به مشکلات مردم فقیر بسیار حیاتی است. تاکنون تمرکززدایی^۱ و اصلاحات دولت محلی در وهله اول بر نظام های رسمی طرف عرضه^۲ معطوف بوده و کمتر بر تقویت و توانمندسازی طرف تقاضا- از طریق اقداماتی که شهروندان را برای استفاده کارآمد از فضای ایجاد شده بواسطه تسهیل قوانین و مقررات- توجه شده است. دولت های توانمند محلی (با اقتدار و منابع کافی) باید جوامع محلی را از طریق سازوکارهایی که دسترسی شهروندان به اطلاعات را افزایش می دهد، و توانمندسازی و فراگیری و مشارکت آنان را تسهیل می کند، و پاسخگویی دولت ها به شهروندان را ارتقاء می دهد، سرمایه گذاری کنند تا ظرفیت های سازمانی محلی توسعه پیدا کند. در مجموع در چند سال اخیر، توجه کافی به رابطه بین شهروندان و دولت های محلی نشده است و تنها در موارد بسیار معدودی برای تقویت و توانمندسازی سازمان های فقرا یا سایر جوامع مدنی محلی میانجی برای قادر ساختن آنان برای ایفای نقش های جدید و مؤثر، سرمایه گذاری شده است.

بهبود حکمرانی ملی

گزینه های سیاست های کلان اقتصادی، حوزه هایی هستند که در حال باز کردن فضا برای مشارکت های اجتماعی می باشند. از آنجایی که فرایندها و سیاست های ملی، دسترسی مردم فقیر را به منابع و فرصت ها تعیین می کنند، لذا این مؤلفه ها بسیار حائز اهمیت هستند و باید این چهار عنصر کلیدی در فرایند توانمندسازی ادغام گردند. از مهمترین اقدامات در این خصوص می توان به برقراری جریان اطلاعاتی از مردم فقیر به فرایندهای بودجه ریزی و تدوین سیاست ها و همچنین مشارکت جوامع مدنی در پیگیری نحوه هزینه کردن ها یا بازخورد شهروندی^۳ از طریق سازوکارهای مسئولیت پذیری اجتماعی اشاره کرد. این کار مستلزم تقویت و توانمندسازی ظرفیت های سازمانی اقشار فقیر و سایر گروه های جوامع مدنی است که باید این کارکردهای جدید را برای تداوم پاسخگویی و مسئولیت پذیری دولت های ملی انجام دهند. فرایندهای مشارکتی باید در برخی از برنامه های وام دهی معطوف به سیاست^۴، و ام های برنامه ای^۵ و در تدوین راهبردهای ملی کاهش فقر ادغام شوند. در حال حاضر، سازوکارهایی برای راهبردهای مشارکتی نهادی و ارتقای اثربخشی آنان از طریق یکپارچه سازی سه عنصر دیگر در چارچوب توانمندسازی مورد نیاز می باشد.

- 1 . Decentralization
- 2 . Supply Side
- 3 . Citizen Feedback
- 4 . Policy-based Lending
- 5 . Programmatic Loans

توسعه بازارهای حامی فقرا^۱

فقرو آسیب‌پذیری بدون رشد فراگیر، که موتور محرکه آن فعالیت بخش خصوصی است، کاهش نخواهد یافت. با این وجود، اگر مردم فقیر از مشارکت مؤثر و کارآمد در فعالیت‌های تولیدی حذف شوند، در این صورت رشد اقتصادی نمی‌تواند استمرار داشته باشد. هرچند، محیط سرمایه‌گذاری عمومی که باعث تسهیل و ترویج کارآفرینی^۲، ایجاد شغل، رقابت و امنیت مالکیت‌ها و حق انتفاع می‌شود، برای مشارکت مردم فقیر در فعالیت‌های بازار بسیار حیاتی هستند، اما این پیش‌شرط کافی نیست. وضعیت بنگاه‌های خرد و کوچکی که با محدودیت‌ها و محرومیت‌ها مواجه هستند، به صورت خودکار از طریق اصلاحات در فضای سرمایه‌گذاری کلان بهبود پیدا نمی‌کند. معمولاً مردم فقیر به دلیل وجود قوانین و مقررات، تبعیض‌ها و فقدان اطلاعات، ارتباطات، مهارت‌ها، اعتبار و سازماندهی از دسترسی به فرصت‌های اقتصادی عادلانه محروم می‌شوند. عناصر و مؤلفه‌های رویکردهای توانمندسازی می‌توانند برای رویارویی و فائق شدن به بسیاری از این تنگناها که مانع از ورود اقشار فقیر به بازارهای جدید می‌شوند، کمک نماید. تغییرات در قوانین و مقررات می‌تواند نقش آفرینان و بازیگران بخش خصوصی را برای نوآوری و توسعه محصولات جدید ترغیب کند. در این صورت این کالاها و خدمات می‌توانند به صورت بالقوه در اختیار شمار زیادی از اقشار فقیر قرار گیرند تا آسیب‌پذیری خودشان را مدیریت کنند.

دسترسی به عدالت و کمک‌های قانونی

قواعد حقوقی و کارکرد نظام قضایی نه تنها برای محیط سرمایه‌گذاری حائز اهمیت هستند، بلکه برای حمایت اقشار فقیر و معیشت آنان نیز حیاتی می‌باشند. پروژه‌های نسل جدید اصلاحات قانونی و قضایی در حال خلق محیطی قانونی و ضابطه‌مند برای حکمرانی پاسخگو و مسئولیت‌پذیر، و همچنین توانمندسازی اقشار فقیر از طریق افزایش دسترسی آنان به عدالت با ترکیبی از راهبردهای گوناگون هستند. در حال حاضر، بیش از ۴۰۰ بانک تأمین‌کننده منابع مالی پروژه‌ها، دارای بخش‌های اصلاحات قانونی و قضایی هستند. علاوه بر این، حدود ۳۰ پروژه آماده به کار در پنج منطقه وجود دارد. این پروژه‌ها بر: الف) بهبود و اصلاح نظام قضایی و تصمیم‌سازی مسئولیت‌پذیر و قابل دسترس برای شهروندان عادی، ب) پاسخگویی و ارتقای استقلال نظام قضایی، ج) بهبود آموزش نظام حقوقی، د) بهبود و ارتقای وضعیت فرهنگی، فیزیکی و دسترسی مالی به خدمات قضایی و ه) آموزش تأکید می‌نمایند.

1 . Pro-Poor Market Development

2 . Entrepreneurship

جمع‌بندی

رویکردهای توانمندسازی بر ارتقای آزادی دامنه انتخاب و عمل فقرا تأکید می‌کند. توانمندسازی اقشار فقیر در نفس خود، هدف نهایی است و برای اثربخشی توسعه بسیار حیاتی است. این رویکرد یک راهبرد مجزا و منفعل نیست، بلکه روش ایفای نقش در توسعه است که اقشار فقیر را مجاب می‌کند تا خودشان وظیفه کاهش فقر را عهده‌دار شوند. رویکردهای توانمندسازی دربرگیرنده رفتارها و الگوهایی است که به مردم اعتماد به نفس می‌دهد و به شایستگی و توانایی آنان احترام می‌گذارد.

نمونه‌های فراوانی از این رویکرد توسط بانک جهانی و سایر مؤسسات در حال اجراست که به برخی از آنها در این کتاب اشاره می‌شود. کاربرد نظام مند چهار عنصر توانمندسازی که به صورت گسترده در فعالیت‌های بانک جهانی به آنها اشاره شده است، به هدایت و رهبری، به روز رسانی و ظرفیت‌سازی و همچنین تلفیق این عناصر در دستورالعمل‌های موجود نیاز خواهند داشت. داده‌ها و اطلاعات موثق و قابل قبول باید برای پایش فرایندهای توانمندسازی و دستاوردها گردآوری شوند و ابزارهای تشخیصی برای هدایت و راهبری کاربرد آنها در بخش‌های مختلف بسط و توسعه داده شود. افزون بر این، به طور یقین، تجربه و پژوهش‌های کافی برای حرکت به جلو و یادگیری از طریق اجرا^۱ و مشارکت‌ها وجود دارد.

گزارش توسعه جهانی (WDR)^۱ در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ به عنوان ریشه‌کنی فقر دیدگاهی چندبعدی از فقر ارائه می‌دهد. بویژه در این گزارش بر اهمیت افزایش دسترسی فقرا به فرصت‌ها، امنیت و توانمندسازی برای رشد اقتصادی و کاهش فقر تأکید شده است. مبنای گزارش توسعه جهانی در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰، و گزارش چارچوب راهبردی بانک جهانی بر دو حوزه برتر شامل الف) ایجاد محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری، اشتغال و رشد ب) توانمندسازی فقرا و سرمایه‌گذاری در دارایی‌های^۲ آنان به منظور حمایت و پشتیبانی بانک جهانی برای ارتقای اثربخشی توسعه^۳ تأکید شده است. این کتاب مرجع رویکرد بانک جهانی برای توانمندسازی جهت رشد اقتصادی و کاهش فقر را تبیین می‌کند (۱).

البته پرسش‌های زیادی درباره مفهوم توانمندسازی و چگونگی کاربرد آن در بانک جهانی، و همچنین اقداماتی که باید برای پیشبرد اهداف توانمندسازی انجام شود، مطرح می‌باشد. کتاب حاضر به این سه موضوع می‌پردازد. برای تنظیم مباحث در متن، در این مقدمه به صورت خلاصه شواهد و مستندات از رابطه توانمندسازی و توسعه اثربخش ارائه می‌شود و سپس مزیت نسبی بانک جهانی در این خصوص توضیح داده می‌شود. کتاب پیش‌رو در چهار فصل پس از فصل مقدمه، سازماندهی شده است. در فصل دوم توانمندسازی از منظر نهادی تبیین می‌شود و درباره رابطه بین دارایی‌های خصوصی و دارایی‌های اشتراکی و قابلیت‌ها، بویژه قابلیت‌ها برای اقدامات جمعی بحث می‌شود. به دلیل تفاوت در ویژگی‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و نهادی نمی‌توان مدلی ساده برای توانمندسازی ارائه کرد، به همین علت در این فصل چهار عنصر کلیدی برای توانمندسازی تشریح می‌شوند. در ادامه فصل برخی از شرایطی که برای تعیین و انتخاب نوع رویکردهای که باید در حوزه‌های مختلف قابلیت اجرا داشته باشند، توضیح داده می‌شوند.

در فصل سوم کاربرد رویکرد توانمندسازی در پنج حوزه مختلف مداخله توسط بانک جهانی توضیح داده می‌شود و در فصل چهارم نیز به صورت خلاصه درس‌های آموخته شده برای اجرای نظام‌مند رویکرد توانمندسازی ارائه می‌شود. فصل پنجم نیز شامل ۲۰ "ابزار و تمرین"^۴ است که به صورت خلاصه ابزارهای تحلیلی و تمرین‌ها و تجربیات منتخب بانک جهانی در رابطه با حمایت از توانمندسازی اقشار فقیر از سطح جامعه تا سطح ملی، ارائه می‌شود.

-
- 1 . World Development Report
 - 2 . Assets
 - 3 . Development Effectiveness
 - 4 . Tools and Practices

توانمندسازی و اثربخشی توسعه^۱

ضرورت گسترش و ارتقای منابع کمیاب توسعه تا حد امکان. چه به شکل منابع مالی یا به صورت توصیه‌های سیاسی و کمک‌های فنی. از دغدغه‌های اصلی توسعه قلمداد می‌شود. به همین دلیل در این فصل به صورت خلاصه درباره مباحث کلیدی که می‌توانند از طریق توانمندسازی به توسعه اثربخش منتهی شود، توضیح داده می‌شود. این سه مبحث کلیدی شامل اثرات توانمندسازی بر رشد و حکمرانی خوب، اثرات بر رشد اقتصادی حامی اقشار فقیر و اثرات بردستاوردهای توسعه در پروژه‌ها هستند (۲). البته توجه به رابطه هم‌افزایی^۲ در بین این متغیرها و بین مداخله‌های کلیدی^۳ به منظور افزایش توانمندسازی و اثربخشی اهداف توسعه نیز بسیار حائز اهمیت هستند. برای مثال، حمایت و پشتیبانی برای توسعه و تسهیل دسترسی مردم به آموزش‌های پایه و مراقبت از سلامت در کانون توجه موضوع توانمندسازی قرار دارد. افزون بر این، بهینه‌سازی اثربخشی بلند مدت راهبردهای توسعه از جمله ایجاد محیط سرمایه‌گذاری پویا نیز بسیار حائز اهمیت است. سرانجام باید تأکید کرد که توانمندسازی باعث گسترش دامنه انتخاب مردم می‌شود و این آزادی به آنان اجازه می‌دهد تا زندگی خودشان را شکل دهند و به همین دلیل توانمندسازی، ابزاری برای رسیدن به سایر اهداف نیز قلمداد می‌شود. توانمندسازی بسیار ارزشمند است و هدف اصلی توسعه قلمداد می‌شود.

توانمندسازی و اثربخشی توسعه: رشد و حکمرانی خوب

حکمرانی خوب به صورت فزاینده‌ای به عنوان پیش‌نیاز اصلی رشد و توسعه اثربخش شناخته شده است. این رویکرد برای تضمین محیط سرمایه‌گذاری مثبت و مناسب بسیار حائز اهمیت است. حکمرانی خوب رابطه دو جانبه‌ای با توانمندسازی دارد. زیرا، حکمرانی خوب، توانمندسازی را تقویت و توسعه می‌دهد و توانمندسازی نیز باعث بهتر شدن حکمرانی خوب می‌شود. اجزای تشکیل‌دهنده حکمرانی خوب دامنه گسترده‌ی راشامل می‌شوند. برخی از مؤلفه‌ها و رابطه آنان با توانمندسازی و توسعه اثربخش به صورت خلاصه به شرح زیر مورد بحث قرار می‌گیرند.

قوانین و مقررات یکی از ارکان حکمرانی خوب قلمداد می‌شوند. براساس نظرات *Kraay* و *Dollar* (۲۰۰۰)، دسترسی (یا عدم دسترسی) به نظام قضایی بی‌طرف، مستقل و چابک، و سازوکارهای اجرایی مرتبط برای ایجاد محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری و در نتیجه چشم‌اندازهای رشد، برای

- 1 . Development Effectiveness
- 2 . Synergistic Relationship
- 3 . Key Interventions

کشورها بسیار حائز اهمیت هستند. *Zoido, Lobaton* و *Kaufmann, Kraay* (۱۹۹۹) دریافتند که رابطه علی و معنی داری بین قوانین و مقررات و درآمد کشورها (همچنین بین قوانین و مقررات، باسوادی و کاهش مرگ و میر کودکان) وجود دارد. در خصوص برابری و عدالت (یا عدم تساوی یا بی عدالتی)، قوانین و مقررات بر توانمندسازی تأثیر می‌گذارند: برای مثال اگر مردم بتوانند به نظام قضایی بی طرف دسترسی داشته باشند، در این صورت آزادی آنان بیشتر می‌شود. لذا با همین استدلال، توانمندسازی می‌تواند به بهبود و توسعه کیفیت نظام قضایی و اجرایی بویژه از طریق افزایش دسترسی و اشاعه اطلاعات در خصوص چگونگی کارکرد نظام منجر شود.

فساد هم علامت و هم عامل حکمرانی ضعیف است. این پدیده باعث تحلیل رفتن محیط سرمایه‌گذاری و توسعه اثر بخش می‌شود. چنین پدیده‌ای هزینه‌های بسیار زیادی را بر اقشار فقیر جامعه که منابع کمتری برای پرداخت رشوه دارند، تحمیل می‌کند. مطالعه‌ای که در کشور اکوادور انجام شد، نشان داد که فقرا و بنگاه‌های کوچک در مقایسه با افراد ثروتمند و بنگاه‌های بزرگ سهم بیشتری از درآمد خودشان را برای رشوه پرداخت کردند (۳). توانمندسازی مردم از طریق اعطای آزادی‌های مدنی و مشارکت می‌تواند به دسترسی بیشتر مردم به اطلاعات در خصوص وجود فساد و همچنین فشار افکار عمومی برای حذف و محو آن از جامعه منتهی شود که این موضوع دوباره از رابطه دوسویه بین توانمندسازی و حکمرانی خوب حکایت دارد. برای تبیین اهمیت توانمندسازی در خصوص تقویت آزادی‌های مدنی در جامعه، در مطالعه‌ای که توسط *Kaufmann* (۲۰۰۰) با استفاده از داده‌ها و اطلاعات ۱۵۰ کشور انجام شد نتیجه گرفت، در کشورهایی که میزان آزادی‌های مدنی در آنها زیاد است، فساد در سطح پایینی قرار دارد، اما میزان فساد در کشورهایی که میزان آزادی مدنی نسبی وجود دارد، حدود چهار برابر و این پدیده در کشورهای فاقد آزادی‌های مدنی حدود ۲۴ برابر بیش از کشورهای آزاد است.

یکی از جنبه‌های مهم توانمندسازی، افزایش مشارکت و ارتقای حقوق زنان است که لازم است در اینجا به صورت شایسته به آن پرداخته شود. توانمندسازی زنان با شفافیت فضای کسب و کار و دولت و همچنین حکمرانی خوب ارتباط تنگاتنگی دارد. بویژه هر چقدر مشارکت مردم در زندگی اجتماعی بیشتر شود، میزان فساد حتی در کشورهای با درآمدهای مشابه، و همچنین آزادی‌های مدنی، آموزش و نهادهای قانونی مشابه، کمتر می‌شود (۴). در سطح خرد، مطالعات نشان داده است که زنان در مقایسه با مردان در فضای کسب و کار، تمایل چندانی به رشوه دادن به مقامات دولتی ندارد زیرا استانداردهای اخلاقی در میان زنان در سطح بالاتری

قرار داشته و ریسک‌گریزتر هستند. مطالعه و بررسی ۳۵۰ بنگاه در کشور گرجستان نشان داد، بنگاه‌هایی که توسط مردان اداره می‌شدند، حدود دو برابر در مقایسه با بنگاه‌هایی که توسط زنان اداره می‌شدند، رشوه پرداخت می‌کردند. البته پس از کنترل وضعیت بنگاه‌ها، بخش‌ها و ارایه آموزش به مالک یا مدیر بنگاه، این اختلاف کاهش پیدا کرد، اما هنوز این تفاوت معنی‌دار است (۵).

توانمندسازی - از طریق فراگیری، رساندن صدای افراد فقیر به مسئولین و مسئولیت‌پذیری - می‌تواند همبستگی و اعتماد اجتماعی را تقویت، و ثبات دولت‌ها و عملکرد پروژه‌ها را بهتر کند و سرانجام محیط مساعدی را برای اصلاحات فراهم کند که این فرآیندها، نتایج سودمندی برای توسعه اثربخش و رشد اقتصادی فراهم می‌کند. (Ritzen, Esterly و Woolcock 2000) اهمیت همبستگی اجتماعی و فراگیری را برای ایجاد اعتماد جهت اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات نشان داده‌اند. Knack و Keefer (۱۹۹۷) رابطه بین رشد و معیارهای اعتماد و همکاری و مشارکت مدنی را اثبات کردند. Porra La و همکاران (۱۹۹۷) همبستگی مثبت بین اعتماد و کارایی نظام قضایی، مبارزه با فساد، کیفیت بوروکراتیک، پرداخت مالیات و مشارکت مدنی را اثبات کردند. Rodrik (۱۹۹۹) ثابت کرد، کشورهایی که سریع‌ترین کاهش رشد را پس از تکانه‌های خارجی^۲ بعد از سال ۱۹۷۵ تجربه کرده بودند، در زمره کشورهایی قلمداد می‌شدند که از منظر شاخص‌های اجتماعی مانند نابرابری درآمد، جدایی‌های قومی و زبانی یا تضادها و اعتماد اجتماعی، جوامعی طبقاتی بودند و از نهادهای ضعیفی برای حل و فصل و مدیریت تعارضات برخوردار بودند.

از نمونه‌های بارز فروپاشی همبستگی و اعتماد اجتماعی می‌توان به جنگ و تضادهای داخلی اشاره کرد. شواهد و مدارک متقن در این زمینه توسط مطالعات پژوهشی متعدد به اثبات رسیده است. برای مثال، Collier (۲۰۰۰) نشان داد که جنگ‌های داخلی سرانه محصول کشور را بیش از ۲ درصد در سال در مقایسه با شرایط صلح کاهش می‌دهد (۶). در مطالعه‌ای دیگر در ایالت‌های هند، نشان داده شد که تعارضات داخلی می‌تواند باعث بدتر شدن محیط سرمایه‌گذاری شود و بر عملکرد رشد تأثیر سوء بگذارد (۷).

یکی از جنبه‌های مهم حکمرانی ضعیف که اثرات و پیامدهای بسیار شدیدی بر چشم‌انداز رشد دارد، انحصار دولتی توسط شرکت‌های بزرگ است. اخیراً مطالعات پیمایشی فضای کسب و کار و عملکرد بنگاه‌ها که در ۲۰ کشور اروپایی شرقی و آسیای مرکزی انجام شده، شدت این

1 .Risk_Averse

2 .Exogenous Shocks

پدیده و اثرات آن را برحسب ظرفیت تأثیرگذاری آنان بر قانون‌گذاری در مجلس، دادگاه‌های جنایی و مالی و تصمیم‌گیری‌های بانک مرکزی در این کشورها را به اثبات رسانید. مطالعه مزبور نشان داد که بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۹، در کشورهایی که در آنها انحصار شرکت‌های بزرگ، بیشتر است، در مقایسه با کشورهای که انحصار شرکت‌های بزرگ در آنها کمتر است، فقط به فروش و سرمایه‌گذاری دست پیدا کردند. در اینجا نیز دوباره اهمیت و نقش رابطه دو سویه بین توانمندسازی و حکمرانی خوب مشخص می‌شود. حکمرانی خوب می‌تواند به گسترش توانمندسازی از طریق تشویق به توسعه آزادی‌های مدنی منتهی شود. به همین دلیل کشورهایی که از منظر آزادی‌های مدنی توانمند باشند، انحصار بنگاه‌های دولتی در این کشورها کمتر است (۸).

سرانجام، با توجه به اینکه رشد و توسعه اثربخش به اقدامات عمومی و دولتی، مانند هزینه کرد کارآمد منابع دولتی در خصوص اولویت‌های توسعه، بستگی دارد، در نتیجه مدیریت هزینه‌های عمومی یکی از ارکان اصلی و ضروری حکمرانی خوب محسوب می‌شود. در اینجا نیز مؤلفه‌های توانمندسازی از جمله تأمین و ارایه اطلاعات به شهروندان و تعهد دولت به شفافیت و پاسخگویی در خصوص هزینه کرد منابع عمومی، می‌تواند نقش حیاتی داشته باشد. وقتی که ذینفعان مختلف از جمله جامعه مدنی، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان (از جمله مردم فقیر) بتوانند دستاوردها و عملکرد هزینه‌های عمومی را پایش کنند، در این صورت این عملکردها بهبود پیدا می‌کند. در کشور اوگاندا هزینه کردن منابع عمومی در آموزش نکات جالبی را ارائه می‌دهد. وقتی که کشور اوگاندا پایش منابع عمومی را برای مدارس ابتدایی تصویب کرد، سهم تخصیص‌های بدون مزد در مدارس از ۲۲ درصد در سال ۱۹۹۵ به حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد در سال ۲۰۰۰ رسید (۹). در اینجا مثالی از چگونگی تأثیر مؤلفه‌های توانمندسازی و عملکرد دولتی (و توسعه اثربخش) ارائه می‌شود: هزینه کردن برای بهبود ارایه خدمات آموزش برای توانمندسازی بسیار حائز اهمیت است.

توانمندسازی به صورت پایش شهروندی^۱ تضمین می‌کند تا منابع مالی در زمینه آموزش صرفاً برای منافع مورد نظر هزینه شود. این کار باعث افزایش اثربخشی فعالیت‌های عمومی و چشم‌انداز رشد می‌شود.

توانمندسازی و اثربخشی توسعه: خلق رشد حامی فقرا^۱

مطالعات زیاد و فراوانی درباره تجارب توسعه در زمینه رابطه بین توانمندسازی، رشد و کاهش فقر وجود دارد (به مطالعات Stern، ۲۰۰۰، و بانک جهانی ۲۰۰۰ مراجعه نمایید). فقر درآمدی^۲ در اقتصادهایی که به صورت پویا رشد کردند، به سرعت کاهش پیدا کرده است، برعکس، فقر در کشورهایی که رشد اقتصادی ضعیفی را تجربه کرده بودند همچنان زیاد باقی ماند یا افزایش یافته است.

همچنین تجربه نشان می‌دهد که رشد صرف، برای تضمین کاهش فقر قابل قبول و پایدار، کافی نیست. داده‌ها و اطلاعات گردآوری شده از کشورها نشان می‌دهد که نرخ‌های رشد برابر می‌تواند به دستاوردهای کاهش فقر متفاوتی در بین کشورها منتهی شود (۱۰). برای هر نرخ رشد معینی، در کشورهایی که توزیع درآمد در آنها متعادل‌تر باشد، مانند اوگاندا در مقایسه با کشورهایی که توزیع درآمد در آنها عادلانه نباشد، مانند بنگلادش فقر سریع‌تر کاهش پیدا می‌کند (۱۱). حتی در کشوری که توزیع درآمد با رشد اقتصادی، نابرابر و ناعادلانه‌تر نمی‌شود، تفاوت کشورها در آغاز نابرابری باعث می‌شود تا دستاوردهای کاهش برای یک رشد اقتصادی معین، بسیار متفاوت باشد. از این رو، اگر کاهش فقر به منزله معیار توسعه اثربخش در نظر گرفته شود، در این صورت، اثربخشی توسعه حاصل از فعالیت‌های رشد با میزان نابرابری تغییر می‌کند.

یکی از جنبه‌های اساسی رویکرد توانمندسازی، کاهش نابرابری از طریق توسعه قابلیت‌های انسانی (برای مثال از طریق آموزش فراگیر و مراقبت از سلامت به همراه اتخاذ تمهیدات لازم برای حمایت‌های اجتماعی) و بهبود توزیع دارایی‌های ملموس^۳ مانند زمین یا دسترسی به سرمایه است (۱۲). چنین رویکردی می‌تواند اثرات کاهش فقر حاصل از سیاست‌های رشد و سرمایه‌گذاری از طریق توانمندسازی مردم برای مشارکت بیشتر در بازارها را افزایش دهد. عکس این موضوع نیز صادق است. زمانی که نابرابری زیاد باشد، فقرا فاقد قابلیت‌ها و دارایی‌ها (از سواد تا تأمین وثیقه برای وام) هستند، بنابراین نمی‌توانند از مزیت‌های فرصت‌های اقتصادی بهره ببرند. این موضوع قابلیت‌های بالقوه جامعه را برای رشد به طور عام، و رشد حامی فقیران به طور خاص، و در نتیجه اثربخشی فعالیت‌های توسعه را محدود می‌کند (۱۳).

تبعیض جنسیتی^۴ چه به صورت قانونی و چه به صورت عرفی، از مؤلفه‌های مهم نابرابری قلمداد می‌شود. با محروم شدن سهم و فعالیت‌های اقتصادی نیمی از جمعیت (یعنی زنان)،

- 1 . Making Growth Pro-Poor
- 2 . Income Poverty
- 3 . Tangible Assets
- 4 . Gender Discrimination

چشم‌انداز کلی برای رشد و رسیدن به استانداردهای زندگی بالاتر محدود می‌شود، شرایطی که برای نسل آینده در نتیجه عدم سرمایه‌گذاری کافی برای آموزش زنان در آینده، پیش‌بینی می‌شود (۱۴).

توانمندسازی به معنای مشارکت بیشتر و اتخاذ رویکردهای پایین به بالا^۱ برای دستیابی به اهداف توسعه است. در حال حاضر اجماع کاملی در مورد توانمندسازی وجود دارد. این رویکرد آزادی‌های بیشتری به فقرا برای تصمیم‌گیری‌های اقتصادی می‌دهد تا توسعه اثربخش را در سطح محلی از طریق برنامه‌ریزی و اجرا پیگیری نمایند. از مثال‌هایی بارز در زمینه پیامدهای مثبت توانمندسازی مردم می‌توان به اقدامات کشور چین اشاره کرد. دو اصلاحات کلان در کشور چین، شامل نظام مسئولیت‌پذیری خانوار^۲ و جنبش بنگاه‌های شهر-روستا^۳، آزادی و مشارکت فقرا را برای انتخاب گزینه‌های اقتصادی در نواحی روستایی توسعه داد. در نتیجه این اصلاحات، انرژی کارآفرینی فقرا آزاد، و از این طریق به کشور چین برای رسیدن به رشد سریع فقرا کمک شایانی کرد. به دنبال این اصلاحات، شمار افراد فقیر در نواحی روستایی چین از ۲۵۰ میلیون نفر در سال ۱۹۷۹ (اولین سال اصلاحات) به ۳۴ میلیون نفر در سال ۱۹۹۰ کاهش پیدا کرد که حدود نیمی از این کاهش بین سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۸۵ اتفاق افتاد (۱۵).

برای فعالیتهای کاهش فقر، توانمندسازی می‌تواند منافع اجتماعی-سیاسی^۴ در کشور به همراه داشته باشد. همانگونه که در قسمت قبل عنوان شد، جوامعی که در راستای فراگیری اجتماعی گسترده‌تری گام برداشته‌اند، صدای آنان رساتر شده و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت‌های آنان بیشتر می‌شود و به همین دلیل وفاق اجتماعی و ظرفیت آنان برای فعالیتهای اجتماعی برای اصلاحات بیشتر می‌شود. همچنین احتمال زیادی وجود دارد که این کشورها از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار شوند که این فرایندها در پایان به توسعه پایدار و متعادل برای اقشار فقیر منتهی می‌شود.

توانمندسازی و اثر بخشی توسعه: شواهد در سطح پروژه^۵

مباحث قبل عمدتاً بر روابط کلان اقتصادی بین توانمندسازی و توسعه اثربخش معطوف بوده است. در این قسمت شواهدی در سطح پروژه ارائه می‌شود که این موضوع نقش حیاتی

- 1 . Bottom Up Approaches
- 2 . Household Responsibility System
- 3 . Township and Village Enterprise
- 4 . Sociopolitical Benefits
- 5 . Project-level Evidence

توانمندسازی برای رسیدن به اهداف توسعه را نشان می‌دهد.

تجزیه و تحلیل‌ها هم در سطح پروژه‌های بزرگ و هم در سطح پروژه‌های منفرد و خرد رابطه بین توانمندسازی برحسب متغیرهایی مانند اطلاع‌رسانی، مشارکت و آزادی‌های مدنی - توسعه اثر بخش برحسب دستاوردها، را به اثبات رسانده است. *Pritchett, Isham, Kaufmann* (۱۹۹۷) دریافتند که رابطه تجربی تنگاتنگی بین آزادی‌های مدنی و عملکرد^۱ ۱۵۰۰ پروژه دولتی در ۵۶ کشور وجود دارد. در کشورهای با آزادی‌های مدنی زیاد، نرخ بازگشت^۲ سرمایه پروژه‌ها حدود ۸ تا ۲۲ درصد بیش از کشورهایی بود که آزادی‌های مدنی در آنها وجود نداشت. حتی در زمانی که این سطح از دموکراسی حفظ می‌شد، باز هم این رابطه حفظ می‌شده است. بنابراین، آزادی‌های مدنی، بویژه به شکل صدای شهروندی اطلاع‌رسانی، مشارکت و پاسخگویی دولتی می‌تواند اثر بخشی اقدامات و فعالیت‌های دولتی را بیشتر نماید.

توانمندسازی از طریق فراگیری و مشارکت شهروندان در سطح محلی می‌تواند رسیدن خدمات اساسی به فقرا را تضمین کند و از این طریق هزینه‌های عملیاتی و نگهداری را در مقایسه با مدیریت‌های متمرکز، کاهش دهد. در مطالعه‌ای که توسط اداره ارزیابی عملیات بانک (DED)^۳ انجام شد، مشخص گردید که پروژه‌هایی که توسط جوامع محلی مدیریت شده‌اند، موفق‌تر از پروژه‌هایی بودند که توسط سایر نهادها مدیریت شده بودند (۱۶). بویژه توانمندسازی از طریق مشارکت برای مدیریت کالاهای عمومی مانند آبرسانی، بهداشت، جنگل‌ها، جاده‌های دسترسی، مدارس و مراکز سلامت، از کارایی و عملکرد بهتری برخوردار بودند (۱۷). هدف‌گیری فقر در برنامه غذا برای آموزش^۴ در سطح روستا از طریق مشارکت اجتماعی بهبود پیدا می‌کند (۱۸). همچنین در مطالعه‌ای دیگر با استفاده از طیفی از متغیرهای مرتبط با توانمندسازی، تجزیه و تحلیل‌های تفصیلی در مورد کمیته‌های بهداشت و آب مناطق روستایی در دو ایالت هند، انجام شد. این مطالعه، از رابطه تنگاتنگ شفافیت اطلاعات با مدیریت اثربخش سیستم آبرسانی، عملیات و نگهداری آن از طریق مشارکت و فراگیری حکایت داشت (۱۹).

تفویض اختیارات و تصمیمات به جوامع محلی لزوماً به معنای حل و فصل تمامی مشکلات نیست. پیشرفت‌ها در دستاوردهای پروژه به شرایط محلی و طراحی و برنامه‌ریزی نهادی برای رسیدن به اهداف بستگی دارد. برای مثال، در مطالعه برنامه حمایت روستایی آقاخان^۵ در

- 1 . Outcomes
- 2 . Rate of Return
- 3 . Bank's Operation Evaluation Department
- 4 . Food – for – Education Program
- 5 . Aga Khan Rural Support Program

کشور پاکستان، تجانس اجتماعی^۱، نابرابری های همگانی^۲ و رهبری (یا فقدان آن) عامل نیمی از تغییرپذیری در عملکرد جمعی^۳ نگه داری و حفظ زیربناهای محلی بوده است، اما ویژگی های طراحی پروژه می توانست بر عوامل جامعه به شدت تأثیر بگذارد (۲۰). ساز و کارهای نهادی برای اصلاحات و تضمین اثربخشی توسعه، بسته به انحصار طلبی نخبگان محلی در شرایط مختلف و همچنین درک ساختار قدرت جوامع محلی و همچنین سرمایه گذاری در ظرفیت های محلی در شرایط مختلف، متفاوت است.

سرانجام، اثربخشی در سطح پروژه را می توان با یک مؤلفه مهم از توانمندسازی، یعنی برابری و عدالت جنسیتی بیشتر افزایش داد. مطالعات انجام شده در سطح مزرعه در مورد خانوارهایی در کشور بورکینافاسو، کامرون و کنیا نشان داد که کنترل متوازن تر نهاده ها و درآمدهای مزرعه توسط زنان و مردان باعث افزایش محصول مزرعه به اندازه یک پنجم محصول شده است (۲۱).

جمع بندی

در این فصل برخی از روابط بین توانمندسازی و توسعه اثربخش بر حسب حکمرانی خوب، رشد حامی فقرا و دستاوردها در سطح پروژه به صورت خلاصه ارایه می شود. اما باید تأکید کرد که توانمندسازی، بویژه توانمندسازی افراد فقیر، به جای یک واقعیت، به عنوان یک آرمان در بیشتر کشورهای در حال توسعه همچنان مطرح است. مطالعات در خصوص رساندن صدای فقرا که در ۶۰ کشور انجام شد نشان داده است که علیرغم تفاوت های فاحش اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در این کشورها، عدم توانایی و نارسایی صدای اقشار فقیر از مهمترین ویژگی های مشترک در این کشورهاست (۲۲). بنابراین اتخاذ تدابیر مناسب برای ارتقای توانمندی یکی از چالش های اساسی فراروی کشورهای در حال توسعه و شرکای خارجی آنان است. این مسئله هم یک چالش اخلاقی، و هم یک چالش عملی سخت است. کاهش ناتوانی و استیصال افراد فقیر و آزاد کردن انرژی مردم برای نقش آفرینی بیشتر در جامعه از طریق توانمندسازی، دوروی یک سکه هستند، که نه تنها دروندادها و موتور محرکه اصلی توسعه اثربخش قلمداد می شوند، بلکه معیاری هستند که تلاش های توسعه در قرن بیست و یکم براساس آن قضاوت خواهد شد (پیرابند ۱۱).

-
- 1 . Social Heterogeneity
 - 2 . Communal Inequality
 - 3 . Collective Performance

پیرابند ۱.۱. چرا توانمندسازی اهمیت دارد؟

- توانمندسازی کلیدی برای:
- کیفیت زندگی و منزلت انسان
- حکمرانی خوب
- رشد حامی فقرا
- اثربخشی بهتر پروژه‌ها و بهبود آرایه خدمات

نقش بانک جهانی

مزیت نسبی بانک جهانی برای پیگیری دستور کار توانمندسازی به عنوان یک مؤلفه مکمل کاهش فقر به ارتباط آن با بیش از ۱۰۰ دولت در جهان برمی‌گردد. به طور آشکار، مزیت نسبی بانک جهانی، کار و فعالیت در سطح جوامع محلی نیست، اما به دولت‌ها توصیه می‌کند تا فعالیت‌های خودشان را بر مبنای چارچوب‌های تحلیلی بنا نهند. این کار رابطه سرمایه‌گذاری مالی را تسهیل می‌کند و جوامع را قادر می‌سازد تا به صورت مستقیم و غیرمستقیم در چارچوب دستور کار توانمندسازی فعالیت کنند. بانک جهانی سیاست‌های خود را برای حمایت، در چهار حوزه شامل الف) تجزیه و تحلیل، ارزیابی و توصیه ب) جمع‌بندی ج) همگرایی و د) ظرفیت‌سازی متمرکز کرده است.

الف) تجزیه و تحلیل، ارزیابی و توصیه‌ها

بانک جهانی به دولت‌ها در خصوص گسترده وسیعی از مسائل و مشکلات، از حکمرانی تا اصلاحات بخشی تا راهبردهای رشد اقتصادی، توصیه‌هایی را ارائه می‌کند و از کشورهای کمک‌گیرنده می‌خواهد تا توصیه‌ها را بر مبنای تحلیل‌های مناسب مورد استفاده قرار دهند و از پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشترک با بانک جهانی الگوبرداری کنند. در حقیقت، بانک جهانی توصیه‌های بیشتری در خصوص تغییرات نظام‌مند به مانند سایر سازمان‌ها ارائه می‌کند. به همین دلیل بانک جهانی به انجام تحلیل‌های دقیق در خصوص مسائل توانمندسازی و روابط آنها با رشد و کاهش فقر تأکید می‌کند. این موضوع تضمین می‌کند که اصلاحات نهادی خرد و کلان باعث تقویت یکدیگر می‌شوند، که در نتیجه این فرآیند، فقرا از طریق افزایش دارایی‌ها و قابلیت‌های خود توانمند می‌شوند و همزمان با بهبود کارایی اقتصادی، به خدمات اساسی دسترسی پیدا می‌کنند. این موضوع در تدوین راهبردهایی که به فقرا به عنوان مصرف‌کننده (غذا، برق، آب، حمل و نقل) و به عنوان تولیدکننده (کشاورز، کارآفرین و کارگر) و به عنوان یک شهروند (دسترسی به عدالت، بهداشت، حفاظت از جرم و جنایت و جنگ) نگاه می‌کنند، بسیار حائز اهمیت است.

ب) همگرایی شرکا^۱

توانمندسازی فقرا مستلزم قوانین و مقررات جدید و مشارکت مبتنی بر احترام و بردباری در بین دولت، قانون‌گذاران، جامعه مدنی، سازمان‌های فقرا، مؤسسات پژوهشی، بخش خصوصی و سازمان‌ها و نهادهای کمک‌کننده است. بانک جهانی می‌تواند نقش بسیار سودمندی در گردآوری ذی‌نفعان مختلف در کنار یکدیگر جهت بحث و مذاکره، توافق و همگرایی و ائتلاف برای اصلاحات داشته باشد.

ج) قادرسازی^۲

چهار عنصر کلیدی توانمندسازی مورد توجه بانک جهانی می‌تواند فضای مناسبی را برای سایر بازیگران در سطح محلی و بین‌المللی برای حمایت و پشتیبانی از رویکردهای توانمندسازی که از خارج از توانایی بانک جهانی است، بوجود آورد. بانک جهانی می‌تواند نقش بسیار مهم و حیاتی در حمایت و پشتیبانی از اشاعه اطلاعات و ارتقای سازوکارهای پاسخگویی دولتی برای پایش اصلاحات کلان اقتصادی، هزینه‌های عمومی و اصلاحات بخشی ایفاء نماید که همه این راه‌ها به سرمایه‌گذاری در جوامع ختم می‌شود. ایجاد محیطی شفاف و دسترسی عمومی به اطلاعات می‌تواند جامعه مدنی و سایرین را به گونه‌ای توانمند کند تا بتوانند در ایجاد و تشکیل دولت‌های پاسخگو نقش مهمی ایفاء نمایند. این فرآیند، تقاضاهایی را برای ظرفیت‌سازی محلی به منظور پژوهش، تجزیه و تحلیل، پایش و ارزیابی دستاوردهای اجتماعی و اقتصادی بوجود می‌آورد. مزیت نسبی بانک جهانی در وهله اول کار کردن با دولت‌ها به منظور تغییر قوانین و مقررات و راهبردهای سرمایه‌گذاری برای توانمندسازی سازمان‌های محلی قوی است که در انتها می‌توانند به عنوان یک شریک مؤثر با دولت‌های خود کار کنند.

د) ظرفیت‌سازی^۳

جامعه مدنی قوی و نهادهای دولتی. در سطوح محلی و ملی. و یادگیری و استفاده از تجربیات آنان، برای کاهش مستمر فقر ضروری هستند. پروژه‌ها و برنامه‌های مورد حمایت مالی بانک جهانی که مستلزم ظرفیت‌سازی سازمانی محلی هستند نیز باید در ظرفیت‌سازی سرمایه‌گذاری کنند.

- 1 . Convening
- 2 . Enabling
- 3 . Capacity Building

علاوه بر این، بانک جهانی نقش مهمی در توانمندسازی بلندمدت برای حمایت از مؤسسات محلی دارد. در همکاری و مشارکت با سایر نهادهای کمک کننده و بخش خصوصی، بانک جهانی می‌تواند از ظرفیت‌های سازمان‌های واسطه‌ای، مؤسسات پژوهشی و سازمان‌های غیر دولتی (NGOs) که فعالیت‌های فقرزدایی، نهادی، اجتماعی و ارزیابی حکمرانی، حمایت و پشتیبانی کند. ظرفیت‌های محلی برای پایش، ارزیابی و تبادل اطلاعات با شهروندان از جمله مردم فقیر، برای بهبود دستاوردهای برنامه‌های دولت، بسیار حیاتی هستند. بانک جهانی می‌تواند در ایجاد و توسعه شبکه جهانی یادگیری از تجربیات سازمان‌های فقرا و جامعه مدنی واسطه‌ای، در زمینه توانمندسازی فقرا کمک و پشتیبانی کند.

یادداشت پایانی

۱. چارچوب توانمندسازی به راهبردهای توسعه اجتماعی بانک جهانی که اخیراً تدوین شد، اضافه شده است (به بانک جهانی ۲۰۰۲ مراجعه نمایید)

۲. گزارش برای جلسه آوریل سال ۲۰۰۲ کمیته توسعه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تهیه شد که در آن بر توانمندسازی فقرا به عنوان یک رکن توسعه اثر بخش تأکید شده است (کمیته توسعه، ۲۰۰۲).

3. Hellman and others 2000.

4. World Bank 2001c.

5. World Bank 2001c.

۶. Collier نیز رابطه بین فقر، تعارضات مدنی و وابستگی اقتصادی به صادرات کالاهای ساده اولیه (مانند الماس) را ثابت کرد.

7. Dollar 2000.

۸. Hellman و سایرین (۲۰۰۰) عنوان کردند که اقدامات برای کاهش انحصار دولتی شامل اقداماتی مانند تشویق به اعتراض مدنی، شفافیت در اصلاحات، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری سیاسی و افزایش رقابت اقتصادی است.

9. Reinikka 2001; Reinikka and Svensson 2002.

10. Ravallion 2001.

11. Appleton and others 1999; Wodon 1997, 1999, 2000; World Bank 2000c.

12. Stern 2002.

۱۳. مطالعه‌ای که در ۱۵ ایالت هند انجام شد، نشان داد در ایالت‌هایی که در مقایسه با

نواحی شهری دارای باسواد بالاتر، بهره‌وری محصولات کشاورزی بهتر، استاندارد زندگی روستایی بالاتر بودند و در آنها افراد فاقد زمین و مرگ و میر نوزدان کمتر بود، رشد محصولات روستایی غیر کشاورزی بیشتر حامی فقرا بود در مطالعه‌ای دیگر، نابرابری در برزیل، مکزیک و ایالات متحده آمریکا مقایسه شد. در این مطالعه مشخص شد که نابرابر زیاد درآمد کشور برزیل باعث نابرابری دسترسی به آموزش و تشدید نابرابری شده است.

۱۴. در مطالعه‌ای برآورد شده است که اگر کشورهای جنوب آسیا، زیر صحرای آفریقا و خاورمیانه و شمال آفریقا به مانند کشورهای شرق آسیا در سال ۱۹۶۰ کاهش شکاف جنسیتی در مورد متوسط سال‌های آموزش را آغاز می‌کردند، شکاف جنسیتی در زمینه آموزش در این کشورها همانگونه که در شرق آسیا مشاهده شد، در این کشورها نیز این شکاف بسته می‌شد، و درآمد سرانه آنها می‌توانست، ۵/۰ تا ۹/۰ در سال سریع‌تر رشد کند رشد قابل توجه‌ای که این نرخ واقعاً قابل دسترس بود.

15. Stern 2002.

16. OED 2000.

17. Baume, Juarez, and Standing 2001; Hoddinot and others 2000; Jimenez and Sawada; 1998; Katz and Sara 1997; Narayan 1995; Venkataraman and Falconer 1998.

۱۸. Ravallion و Galasso (۲۰۰۰). این مطالعه نیز نشان داد که دستاوردها در دهکده‌ها و روستاهایی که جدا افتاده بودند یا مالکیت زمین نابرابر بود، بدتر شده است.

19. Abhyankar and Iyer 2001; World Bank 2001h.

20. Khwaja 2000.

21. Dollar and Gatti 1999; Klasen 1999; World Bank 2001c.

۲۲. پژوهش صدای افراد فقیر یک پژوهش چند کشوری انجام شده برای درک فقر از منظر افراد فقیر است. یافته‌های این پژوهش در سه جلد منتشر شد. آیا کسی صدای ما را می‌شنود؟ (Narayan و سایرین، ۲۰۰۰). در این جلد از گزارش، صدای بیش از ۴۰۰۰۰ زن و مرد فقیر از ۵۰ کشور دنیا، با استفاده، از گزارش ارزیابی فقر توسط بانک جهانی، گردآوری شد. در گزارش فریاد برای تغییر (Narayan و سایرین، ۲۰۰۰)، مباحث جدیدی درباره ۲۰۰۰۰ زن و مرد فقیر از ۲۳ کشور در سال ۱۹۹۹ گردآوری شد. در گزارش از سرزمین‌های مختلف (Narayan و Peteschg ۲۰۰۲) الگوهای منطقه‌ای و مطالعه موردی کشورها یاد شده است.

مفهوم توانمندسازی

گزارش توسعه جهان سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ و مطالعه «صدای فقرا» ثابت کرد که در بین جنبه‌های بسیار متفاوت اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی، عناصری مشترکی که منجر به طرد فقرا می‌شود، بی‌صدایی و بی‌قدرتی است که مانع می‌شود تا صدای آنان به گوش برسد. در مواجهه با روابط نابرابر قدرت، فقرا قادر به تأثیرگذاری یا مذاکره با صنف بازرگانان، وام‌دهندگان، دولت‌ها و جامعه مدنی نیستند. این مسئله به شدت بر توانایی آنان برای انباشت دارایی‌ها و خروج از گردونه فقر تأثیر می‌گذارد. با توجه به وابستگی فقرا به دیگران برای بقا، برای مردان و زنان فقیر غیرممکن است که بتوانند از شأن و منزلت، احترام و هویت فرهنگی خود دفاع کنند. در این فصل در ابتدا توصیفی از توانمندسازی ارائه می‌شود و سپس درباره چهار عنصری که به نظر می‌رسد چه به صورت مجزا و چه به صورت ترکیب با سایر عناصر، در بسیاری از تلاش‌های موفق برای توانمندسازی فقرا حائز اهمیت هستند، بحث می‌شود. برای تبیین و به تصویر کشیدن این عناصر، ابتدا یک چارچوب مفهومی ترسیم می‌شود که در آن بر اصلاحات نهادی برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌ها و قابلیت‌های فقرا تأکید دارد، و در ادامه درباره چگونگی کارکرد این فرایندها برای بهبود دستاوردهای توسعه مباحثی مطرح می‌شود. در انتهای این فصل درباره چگونگی تغییر رویکردهای توانمندسازی در حوزه‌های مختلف بحث می‌شود.

تعریف توانمندسازی

اصطلاح توانمندسازی در حوزه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی و سیاسی دارای مفاهیم متفاوتی است و به همین دلیل نمی‌توان آن را به سادگی به همه زبان‌ها ترجمه کرد. تبیین اصطلاح محلی مرتبط با توانمندسازی در جهان، به مباحث جالب توجه‌ای منتهی شده است. از مهمترین این اصطلاحات می‌توان به خودباوری، کنترل، خوداتکایی، حق انتخاب، منزلت و شان زندگی براساس ارزش‌های فردی، ظرفیت برای رسیدن به حق خود، استقلال، حق تصمیم‌گیری، آزادی عمل، بیداری و قابلیت اشاره کرد. این تعاریف در ارزش‌ها و باورهای نظام‌های محلی نهفته هستند.

توانمندسازی یک ارزش ذاتی^۱ است که ارزش ابزاری^۲ نیز دارد. توانمندسازی هم در سطح فرد و هم در سطح اجتماعی مطرح می‌شود و می‌تواند توانمندسازی اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی باشد. این اصطلاح را می‌توان برای تبیین روابط بین خانوارها یا بین فقرا و سایر بازیگران

- 1 . Voice of the Poor
- 2 . Intrinsic Value
- 3 . Instrumental Value

در سطوح جهانی نیز مورد استفاده قرار داد. البته تفاوت‌های بسیار مهمی در عوامل، شکل‌ها و پیامدهای توانمندسازی و عدم توانمندسازی وجود دارد. به همین دلیل، تعاریف احتمالی زیادی از توانمندسازی از جمله تعاریف مبتنی بر حقوق^۱ وجود دارد (۱).

به بیان کلی، توانمندسازی به معنای گسترش و بسط آزادی انتخاب و عمل است (۲). در توصیفی دیگر، توانمندسازی مفهوم افزایش اختیار فرد و کنترل بر منابع و تصمیماتی است که بر زندگی فرد تأثیر می‌گذارد. وقتی که مردم انتخاب واقعی را تجربه می‌کنند، در این صورت می‌توانند کنترل بر زندگی خودشان را افزایش دهند. انتخاب‌های فقرا به دلیل فقدان دارایی‌ها و همچنین ناتوانی آنان برای مذاکره و چانه‌زنی با نهادهای رسمی و غیررسمی بسیار محدود است. از آنجایی که ناتوانایی فقرا در ماهیت روابط نهادی نهفته است، به همین دلیل در حوزه کاهش فقر، ارابه یک تعریف نهادی از توانمندسازی بسیار مناسب است. این تعریف منطبق با فعالیت‌های بانک جهانی نیز است. در یک بیان کلی توانمندسازی را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

«به گسترش دارایی‌ها و قابلیت‌های فقرا برای مشارکت، چانه‌زنی و مذاکره، تأثیرگذاری، کنترل و پاسخگو کردن نهادهایی که بر زندگی آنان تأثیر می‌گذارند، توانمندسازی می‌گویند».

قابلیت‌ها و دارایی‌های اقشار فقیر

زنان و مردان فقیر به طیفی از دارایی‌ها و قابلیت‌ها برای افزایش رفاه و امنیت خود و همچنین اعتماد به نفس نیاز دارند، تا بتوانند با گروه‌های قوی‌تر مذاکره و چانه‌زنی کنند. با توجه به اینکه فقر پدیده‌ای چند بعدی است به همین دلیل دارایی‌ها و قابلیت‌ها در این زمینه بسیار حائز اهمیت هستند.

دارایی‌ها مبین دارایی‌های مادی به شکل دارایی‌های فیزیکی و مالی است. از مهمترین دارایی‌ها می‌توان به زمین، مسکن، چارپایان، پس‌اندازها و جواهرات اشاره کرد که مردم را قادر می‌سازد تا در برابر تکانه‌ها مقاومت کنند و افق انتخاب‌های خود را گسترش دهند. کمبود شدید دارایی‌های مالی و فیزیکی مردم فقیر، قابلیت‌های آنان را برای چانه‌زنی منصفانه محدود می‌کند و آسیب‌پذیری آنان را افزایش می‌دهد.

از سوی دیگر، قابلیت‌ها، ویژگی ذاتی مردم است و آنان را قادر می‌سازد تا دارایی‌های خودشان را به روش‌های مختلف برای افزایش رفاه خود به کار گیرند. از مهمترین قابلیت‌های

انسانی^۱ می‌توان به بهداشت و سلامت مناسب، آموزش، تولید یا سایر دارایی‌ها مهارت‌افزا اشاره کرد. از قابلیت‌های اجتماعی نیز می‌توان به تعلق اجتماعی، هدایت و رهبری، روابط مبتنی بر اعتماد متقابل، احساس هویت، ارزش‌هایی که به زندگی معنا می‌بخشند و ظرفیت برای سازماندهی، اشاره کرد. قابلیت‌های سیاسی نیز شامل ظرفیت انتقال نظرات به دیگران، دسترسی به اطلاعات، تشکیل انجمن‌ها و مشارکت در حیات سیاسی جامعه و کشور می‌باشد. دارایی‌ها و قابلیت می‌توانند به صورت انفرادی یا اشتراکی باشند. با توجه به نارسایی صدای افراد فقیر و ناتوانی آنان و همچنین موانع متعدد اجتماعی، حتی در بسیاری از دموکراسی‌های رسمی نیز فقرا نمی‌توانند از فرصت‌ها برای سرمایه‌گذاری در دارایی‌های خود یا حقوق فردی خود بهره ببرند.

برای مردم فقیر، ظرفیت سازماندهی و بسیج قابلیت‌ها، قابلیت‌های جمعی برای حل مشکلات محسوب می‌شود که به آنان کمک می‌کند تا بر مشکلات کمبود منابع و در حاشیه قرار گرفتن در جامعه چیره شوند. سرمایه‌های اجتماعی، شبکه‌ها و هنجارها که امکان اقدامات جمعی و مشارکتی را فراهم می‌سازند، این امکان را برای فقرا فراهم می‌کنند تا دسترسی خودشان را به منابع و فرصت‌های اقتصادی افزایش دهند و به خدمات اساسی و مشارکت در حکمرانی محلی دست پیدا کنند. البته تفاوت‌های جنسیتی مهمی در سرمایه‌های اجتماعی که مورد نیاز برای این رویارویی هستند، وجود دارد (۳). سرمایه اجتماعی درون گروهی فقرا، پیوندهای بسته و سطوح بالایی اعتماد با سایر افراد مشابه خودشان، بالا است. این پیوندهای بسته درون گروهی به فقرا کمک می‌کند تا با شرایط فقیرانه شان کنار بیایند. در برخی موارد، گروه‌های مردم فقیر، پیوندها و ارتباطات نزدیکی با سایر گروه‌های غیر شبیه خود برقرار می‌کنند تا پل‌های ارتباطی با سایر منابعی که توسط گروه‌های دیگر اداره می‌شوند، ایجاد کنند. به صورت سنتی، این پیوندها نابرابر هستند که این موضوع به سابقه و پیشینه این روابط برمی‌گردد. زمانی که سازمان‌های فقرا با سایر سازمان‌های دولتی، جامعه مدنی یا بخش خصوصی ارتباط برقرار می‌کنند، در این صورت این ارتباط آنان را قادر می‌سازد تا به منابع اضافی و مکملی دسترسی پیدا کنند و در این شرایط به صورت کامل‌تر و همه جانبه‌تری در جامعه مشارکت می‌کنند.

رابطه قابلیت‌ها و دارایی‌های فردی و جمعی

رابطه دو جانبه‌ای بین دارایی‌ها و قابلیت‌های فردی و دارایی‌هایی که به صورت اشتراکی عمل می‌کنند، وجود دارد. این رابطه دو جانبه، در مورد همه گروه‌ها در جامعه صادق است. با این وجود، در

اینجا کانون توجه فقرا می باشند. افراد فقیری که سالم و آموزش دیده باشند می توانند سهم بیشتری در اقدامات و فعالیت های اشتراکی و جمعی داشته باشند و همزمان اقدامات جمعی می تواند دسترسی فقرا به مدارس مناسب یا مراکز درمانی را بهبود دهد. آزادی انتخاب فقرا و فعالیت ها و اقدامات آنان می تواند به روش های مختلف توسعه پیدا کند. سرمایه گذاری در بهداشت، آموزش و مهارت های زندگی، ارزش های ذاتی هستند که می توانند درآمدهای اقتصادی افراد را افزایش دهند. دسترسی به درآمد و اشتغال می تواند امنیت را افزایش دهد. البته این کار به صورت خودکار انجام نمی شود. به همین علت باید موانع اجتماعی، ارتباطی را که فقرا با آن روبرو هستند را حذف کرد. سازمان ها، گروه ها و شبکه های فقرا که با دیگران کار می کنند، می توانند منابع را به منظور بهبود سلامت، آموزش و ارتقای امنیت دارایی های گروه های اجتماع محور و فقرا بسیج نمایند و ترجیحات آنان را تعیین کنند و صدای آنان را به گوش سیاست مداران برسانند و سرانجام دولت ها و ارایه دهندگان خدمات دولتی را وادار کنند تا مسئولیت پذیر و پاسخگو باشند و خدمات مناسبی را در زمینه آموزش، بهداشت و سلامت، کشاورزی و سایر حوزه ها ارایه نمایند. اقدامات مشارکتی از طریق سازمان های مردم نهاد فقیر می تواند دسترسی به کسب و کار و خدمات مالی را تسهیل کند و بازارهای جدیدی را توسعه دهد که در آن مردم بتوانند اقلام و کالاهای مورد نیاز خود را خریداری و تولیدات خود را در آنجا به فروش برسانند. این قابلیت های جمعی این امکان را برای فقرا فراهم می کند تا منابع خود را بسیج نمایند و خود را برای حل مشکلات سازماندهی کنند، هنوز به صورت نظام مند در راهبردهای کاهش فقر مدنظر قرار نگرفته اند.

توانمندسازی و اصلاحات نهادی

در حوزه های نهادی، توانمندسازی به مسئله تغییر و دگرگونی در نابرابری نهادی می پردازد. نهادها شامل قوانین و مقررات، هنجارها و رفتارهایی هستند که ممکن است به شکل سازمانی یا غیرسازمانی باشند. نهادهایی که بر زندگی فقرا تأثیر می گذارند به دو دسته نهادهای رسمی و غیررسمی طبقه بندی می شوند. از مهمترین نهادهای رسمی می توان به قوانین و مقررات و ضوابط موجود در کشور، بخش خصوصی، سازمان های جامعه مدنی در سطوح محلی، ملی و جهانی و همچنین سازمان های بین المللی اشاره کرد. از نهادهای غیررسمی نیز می توان به وضعیت و پایگاه "فردست و فرودست"، چشم داشت برای دریافت رشوه، شبکه های خویشاوندی، دوستان و همسایگان، محدودیت های غیررسمی تحمیل شده بر زنان و خوشه های فعال درخصوص تعامل با زنان بیوه اشاره کرد.

سیاست‌های دولتی و فرهنگ نهادهای دولتی، اقدامات و فعالیت‌های سایر بازیگران و نقش آفرینان مانند زنان و مردان فقیر، سایر گروه‌های محروم، بخش خصوصی، جامعه مدنی از جمله اتحادیه‌ها، سازمان‌های دینی و نهادهای بین‌المللی را شکل می‌دهند. زمانی که دولت‌ها در سیطره گروه‌های ثروتمند و پر قدرت باشد، فساد، طرد، تبعیض و سوء استفاده در آنها نهادینه می‌شود که در نتیجه این پدیده، سیاست‌ها و برنامه‌ها برای افزایش سرمایه‌گذاری‌ها برای کاهش فقر با شکست مواجه می‌شود. به همین دلیل توجه به فرهنگ‌ها، ارزش‌ها و اخلاق نهادی بسیار حائز اهمیت هستند، زیرا این متغیرها می‌توانند به شکست قواعد رسمی منتهی شوند. یافته‌های حاصل از «فریادهای مردم فقیر» ثابت می‌کند، وقتی که چنین نهادهایی نمی‌توانند هیچ مشکلی را حل کنند، گوش فرادادن به صدای افراد فقیر و برخورد محترمانه با آنان می‌تواند برای حل مشکلات گام موثری باشد. معمولاً افراد فقیر از مشارکت در نهادهای دولتی که در تصمیم‌گیری‌ها نقش دارند و منابع را مدیریت می‌کنند و این تصمیمات بر زندگی آنان تأثیر می‌گذارد، محروم هستند. این مسئله‌ای است که معمولاً فقرا بر مبنای آن اعتقاد دارند که هیچ کس صدای فقرا را نمی‌شنود. به همین دلیل همواره صدای ثروتمندان به گوش می‌رسد یا وقتی که افراد فقیر و ثروتمند با هم رقابت می‌کنند، این افراد ثروتمند هستند که همواره در اولویت قرار می‌گیرند (۴). به همین دلیل، اصلاحات نظام مند به تغییر، دگرگونی و تحول در نابرابری‌های روابط نهادی نیاز دارد که بتواند این نابرابری‌های را منعکس سازد. دگرگونی و تغییر روابط نهادی نابرابر به اقدامات بالا به پایین^۱ برای بهبود حکمرانی، به تغییر در قوانین و مقررات، رویه‌ها، قواعد، ارزش‌ها، اخلاقیات و انگیزه‌هایی بستگی دارد که رفتار مسئولین دولتی و بخش خصوصی را هدایت و شکل می‌دهند. همچنین این موضوع به صورت ویژه به وجود شهروندان و فقرا آگاه و سازماندهی شده بستگی دارد. این کار به قوانین و مقررات و سرمایه‌گذاری در منابع عمومی و دولتی برای تقویت و توانمندسازی حکمرانی طرف تقاضا نیز نیاز دارد. چنین دگرگونی‌هایی می‌توانند شرایطی را بوجود آورند که زنان و مردان فقیر را قادر سازد تا با نهادهای خود فعالیت کنند.

گروه‌های واسطه جامعه مدنی^۲ نقش اساسی در حمایت و پشتیبانی از قابلیت‌های فقرا و ترجمه و تفسیر اطلاعات برای آنان را دارند و به آنان کمک می‌کنند تا با بخش‌های خصوصی و دولتی ارتباط برقرار کنند. با این وجود، چنین گروه‌هایی باید همواره هوشیار و مراقب باشند تا نمایندگان دولت‌ها را متقاعد سازند که آنان نمایندگان واقعی فقرا هستند و لذا باید نسبت به آنان پاسخگو باشند.

1 . Top – Down Approach

2 . Intermediate Civil Society Groups

مولفه‌های اجتماعی و فرهنگی نیز برای رویکردهای توانمندسازی بسیار حائز اهمیت هستند. بنابراین، اصلاحات دولتی و تلاش‌ها باید تقویت کننده دارایی‌های فقرا باشند و ظرفیت‌سازی‌های سازمانی نیز باید منعکس‌کننده هنجارها، ارزش‌ها و رفتارهای محلی باشند. در برخی موارد، روش‌های توانمندسازی مناقشه برانگیز خواهند بود. برای مثال، تقاضای زنان محلی برای استقلال و دسترسی عادلانه به منابع ممکن است به دلیل هنجارهای فرهنگی طرد و طرد زنان، با استقبال مواجه نشود. فرایند اصلاحات همواره باید تلاش کند تا بر مبنای قابلیت‌های فرهنگی برای رویارویی با موانع و طرد و تغییر سیاست‌های حامی فقیران حرکت کند.

عدم وجود مدل منفرد برای توانمندسازی

رویکرد توانمندسازی برای پیشرفت و تقویت مردم فقیر، در بطن توسعه قرار دارد و به آنان به جای مشکل به عنوان یک منبع و راه حل مهم نگاه می‌کند. این رویکرد به هویت آنان ارج نهاده و آن را به رسمیت می‌شناسد. این مفهوم بر تغییر و دگرگونی در عقاید و افکار و رفتارهایی دلالت دارد که بازیگران خارجی را وارد مباحث کاهش فقر می‌کند. بنابراین، روش توانمندسازی باید بر نقاط قوت مردم فقیر، دانش، مهارت‌ها، ارزش‌ها، نوآوری‌ها و انگیزه‌های آنان برای حل مشکلات و مدیریت منابع به منظور خروج از گردونه فقر بنا نهاده شود. این رویکرد با فقرا با احترام و متناسب با شأن و منزلت آنان رفتار می‌کند.

بیشتر جوامع از نظر اجتماعی همگن نیستند و عمدتاً بر حسب گروه‌ها، قومیت، قبیله، دین و تفاوت‌های جنسیتی شناخته می‌شوند، به همین دلیل نیز راهبردهای نهادی برای توانمندسازی مردم فقیر، متفاوت خواهد بود. راهبردهایی که زنان فقیر را برای دارایی‌های خود توانمند سازد، راهبردهایی هستند که مدارس محلی را برای والدین پاس‌خگومی‌کنند و نگرانی و دغدغه‌های اقلیت‌های قومی و نژادی را در بودجه‌های ملی منعکس می‌نماید. هر کدام از این راهبردها نیز به نوبه خود بسته به ویژگی‌های سیاسی، نهادی، فرهنگی و اجتماعی متغیر خواهند بود. همچنین این راهبردها در طول زمان و در هر حوزه‌ای تغییر و تحول پیدا می‌کنند. در طول زمان، معمولاً این راهبردها، از تکیه بر سازوکارهای رسمی، به سوی سازوکارهای غیررسمی و از شکل مستقیم و زمان‌بر به سوی مشارکت به شکل‌های غیرمستقیم گرایش پیدا کرده‌اند. مشارکت غیررسمی شامل سازوکارهای بازار و پرداخت عوارض به جای مدیریت مشترک است. به این ترتیب، چالش اصلی شناسایی عناصر کلیدی توانمندسازی است که مستلزم

سازگاری در بین حوزه‌های اجتماعی، نهادی و سیاسی است. در نتیجه، طرح‌ریزی نهادی باید یکپارچه‌سازی این عناصر یا اصول توانمندسازی را در کانون توجه قرار دهد.

چهار عنصر کلیدی توانمندسازی

هزاران نمونه از رویکردهای توانمندسازی وجود دارند که توسط مردم فقیر، دولت‌ها، جامعه مدنی و بخش خصوصی اجرا شده‌اند. تلاش‌های موفق برای توانمندسازی مردم فقیر، آزادی آنان برای انتخاب و اقدام را در حوزه‌های مختلف افزایش می‌دهد که اغلب در چهار مولفه به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

۱. دسترسی به اطلاعات
۲. مشارکت و فراگیری
۳. پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری
۴. ظرفیت‌های سازمانی محلی

هرچند این چهار عنصر به صورت مجزا در قسمت‌های زیر بررسی می‌شوند، اما این عناصر ارتباط تنگاتنگی با هم دارند و به صورت هم‌افزا عمل می‌کنند (۵). بنابراین، گرچه دسترسی به موقع به اطلاعات در خصوص برنامه‌ها یا درباره عملکرد دولت یا فساد، پیش شرط لازم برای عمل و اقدام است. با این وجود، فقرا یا شهروندان ممکن است به صورت گسترده اقدام نکنند، زیرا سازوکارهای نهادی برای عملکرد مسئولانه وجود ندارد و از سوی دیگر، هزینه‌های اقدام فردی نیز ممکن است زیاد باشد. همچنین تجربه نشان می‌دهد که افراد فقیر در فعالیت‌هایی که آنها می‌دانند مشارکت آنان تأثیر چندانی در تصمیمات ندارد، شرکت نمی‌کنند، زیرا سازوکارهایی برای پاسخگو کردن ارایه دهندگان خدمات وجود ندارد. حتی در جاهایی که سازمان‌های محلی قوی نیز وجود داشته باشد، هنوز هم ممکن است پیوند آنان با دولت‌های محلی و بخش‌های خصوصی به دلیل عدم توانایی برای دسترسی به اطلاعات قطع شود.

دسترسی به اطلاعات

جریان دو سویه اطلاعات از دولت به شهروندان و از شهروندان به دولت، برای مسئولیت شهروندی و همچنین مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولت‌ها حائز اهمیت هستند. شهروندان آگاه به نحو بهتری از فرصت‌ها استفاده می‌کنند و بهتر می‌توانند به خدمات دسترسی پیدا کنند و در چانه‌زنی‌ها و گفتگوها به صورت موثری ظاهر می‌شوند و بخش‌های دولتی و غیردولتی را

پاسخگو و مسئولیت‌پذیرنگه می‌دارند. بدون داشتن اطلاعات مناسب و به موقع و ارایه آنها به شکل قابل درک، غیرممکن است که فقرا بتوانند اقدامات موثری در این زمینه انجام دهند. البته باید متذکر شد که اشاعه اطلاعات صرفاً به نوشته‌ها محدود نمی‌شود بلکه بحث‌های گروهی، شعر، بحث و مذاکره، تئاترهای خیابانی و استفاده از انواع رسانه‌های گروهی مانند رادیو، تلویزیون و اینترنت را نیز در برمی‌گیرد. قوانین و مقررات درخصوص آزادی اطلاعات، بویژه اشاعه اطلاعات در رسانه‌ها با زبان محلی و بومی، محیط توانمندی برای اقدامات آگاهانه شهروندان فراهم می‌کند. دسترسی به موقع به اطلاعات به زبان محلی از منابع مستقل در سطح محلی بسیار حائز اهمیت است، به همین دلیل نیز شمار زیادی از کشورها اختیارات لازم را به دولت‌های محلی برای اشاعه اطلاعات به زبان محلی، تفویض کرده‌اند (۶).

بیشتر سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها و پروژه‌های اصلاحات نهادی، چه آنها که در سطح جامعه و محلی انجام می‌شوند و چه آنها که در سطح ملی و بین‌المللی انجام می‌شوند، کمتر به اهمیت اشاعه اطلاعات بها می‌دهند (۷). از حوزه‌های خاص در زمینه اشاعه اطلاعات می‌توان به اطلاعات درباره قوانین و مقررات و حقوق اساسی و خدمات اساسی دولت، عملکرد بخش خصوصی و دولتی و همچنین اطلاعات درباره خدمات مالی، بازارها و قیمت‌ها اشاره کرد. فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی (ICT) می‌توانند نقش مهمی در ارتباط دادن فقرا با انواع اطلاعات و همچنین با یکدیگر و جوامع بزرگتر داشته باشند. بخش "ابزارها و تمرینات" در فصل پنجم کتاب مثال‌هایی از این دست را نمایان می‌سازد. ابزارها و تمرین‌های ۷ نیز مثال‌های تفضیلی از اشاعه راهبردهای اطلاعاتی استفاده شده در حوزه‌های مختلف ارایه می‌کند. افزون بر این، برای اطمینان یافتن از پاسخگویی به مردم فقیر، دولت‌ها باید روش‌های گردآوری اطلاعات درباره اولویت‌های فقرا و ترجیحات آنان را نهادینه کنند. به همین علت، باید سازوکارهای لازم برای بازخورد نظام‌مند اطلاعات از آنها نهادینه شود.

مشارکت و فراگیری

فراگیری به مفهوم چه کسی است و چه کسی باید مدنظر قرار گیرد؟ در حالی که مشارکت به این می‌پردازد که چگونه باید افراد مورد توجه قرار بگیرند و مشارکت داده شوند و چه نقشی باید ایفاء نمایند. رویکرد توانمندسازی برای مشارکت به فقرا به عنوان یک همکار تولید نگاه می‌کند که باید اقتدار و اختیار و کنترل بر تصمیمات و منابع - بویژه منابع مالی - را در پایین‌ترین سطوح داشته باشند.

مشارکت مستمر فقرا در جوامعی که با هنجارهای طرد بسیار زیاد مواجه هستند، یا در جوامع

چند قومیتی که پیشینه تعارض و اختلاف دارند، فرایندی پیچیده است که به سازوکارهای نهادی نوین، منابع، تسهیلات، هوشمندی مستمر و تجربه نیاز دارد.

البته بیشتر نهادهای دولتی به تصمیم‌گیری‌های متمرکز گرایش دارند و در برخی موارد جلسات عمومی بی‌پایان بدون هرگونه تأثیر بر سیاست‌ها یا تصمیم‌گیری‌ها درخصوص منابع برگزار می‌کنند. بنابراین، مشارکت هنوز هم می‌تواند هزینه‌هایی را به فقرا تحمیل کند؛ بدون اینکه سودی برای آنان داشته باشد.

شمول فقرا و سایر گروه‌های محروم در اولویت‌بندی و تأمین بودجه در سطح ملی و محلی برای اطمینان یافتن از اینکه منابع محدود بر اساس دانش و اولویت‌های محلی هزینه شوند، و همچنین تعهد به ایجاد تغییر، بسیار حیاتی است. البته تصمیم‌گیری مشارکتی همواره مورد توافق نیست؛ زیرا ممکن است اولویت‌ها محل بحث و مناقشه باشند؛ لذا سازوکارهای حل تضادها و تعارضات باید بر مدیریت این اختلافات بنا نهاده شود.

مشارکت می‌تواند شکل‌های مختلفی داشته باشد. در سطح محلی، بسته به نوع مسئله، مشارکت ممکن است به صورت زیر انجام شود:

- مشارکت مستقیم.
- مشارکت نمایندگی^۱ با انتخاب نمایندگان عضو گروه‌ها یا انجمن‌ها.
- مشارکت سیاسی از طریق نمایندگان منتخب.
- مشارکت اطلاعات محور با گردآوری داده‌ها و اطلاعات و آرایه مستقیم اطلاعات از طریق واسطه‌ها به تصمیم‌گیران محلی و ملی.
- مشارکت بر اساس سازوکارهای رقابتی بازار. برای مثال، حذف محدودیت‌ها و سایر منابع، افزایش انتخاب در مورد اینکه چگونه مردم می‌توانند رشد کنند، به چه کسی می‌توان کالا فروخت یا از چه کسی می‌توان کالا خرید.

در میان چهار عنصر توانمندسازی و در برنامه‌ریزی پروژه‌های بانک جهانی مشارکت فقرا بیشتر توسعه پیدا کرد و به صورت فزاینده‌ای در آماده‌سازی راهبردی کمک‌های بانک جهانی کشورها (BCASS)^۲ مدنظر قرار گرفته است (۸). در کشورهای با درآمد پایین، فرایند تهیه گزارش راهبردهای کاهش فقر^۳ (PRSPs) فرصت‌های نوینی را در زمینه نهادینه کردن مشارکت توسط مردم فقیر، گروه‌های شهروندی و گروه‌های بخش خصوصی برای اولویت‌بندی و تصمیم‌گیری، فراروی کشورها قرار داده است.

1 . Representational

2 . Bank Country Assistance Strategies

3 . Poverty Reduction Strategy Papers

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری

مسئولیت‌پذیری به توانایی مردم به درخواست از مقامات دولتی، کارکنان خصوصی یا ارایه‌دهندگان خدمات برای پاسخگو بودن به سیاست‌ها، اقدامات و استفاده از منابع گفته می‌شود. گسترش فساد به عنوان تجاوز و تعدی مقامات و ادارات دولتی به منافع شخصی و خصوصی توصیف می‌شود که این پدیده به فقرا بیشتر آسیب می‌رساند. به همین دلیل احتمال کمی وجود دارد که آنها بتوانند به صورت مستقیم به مقامات رسمی دسترسی پیدا کنند و از ارتباطات برای دستیابی به خدمات استفاده کنند. همچنین آنان کمترین گزینه‌ها را برای استفاده از خدمات خصوصی به عنوان یک گزینه در اختیار دارند (۹).

سه نوع سازوکار اصلی پاسخگویی شامل پاسخگویی سیاسی، اجرایی و عمومی وجود دارد. پاسخگویی سیاسی احزاب سیاسی و نمایندگان، از طریق انتخابات محقق می‌شود (۱۰). پاسخگویی اداری نهادهای دولتی از طریق سازوکارهای پاسخگویی داخلی^۱، هم به صورت افقی و عمودی و هم بین نهادها انجام می‌شود. سازوکارهای پاسخگویی عمومی و اجتماعی، نهادهای دولتی را نسبت به شهروندان پاسخگو نگه می‌دارد. پاسخگویی اجتماعی می‌تواند سازوکارهای پاسخگویی اداری و سیاسی را تقویت نماید.

انواعی از ابزارها برای تضمین و اطمینان از پاسخگویی نهادها در قبال اقدامات و دستاوردهای عمومی وجود دارند. دسترسی به اطلاعات توسط شهروندان برای بهبود حکمرانی و پاسخگویی در زمینه تدوین و تعیین اولویت‌ها برای هزینه‌های ملی، دسترسی به مدارس خوب، اطمینان از اینکه منابع مالی برای احداث جاده‌ها به خوبی هزینه می‌شوند و اینکه داروهای اختیاری‌بیماران و مراکز درمانی قرار می‌گیرند، بسیار حائز اهمیت هستند. دسترسی به قوانین و مقررات و عدالت بی‌طرفانه و منصفانه برای حمایت از حقوق فقرا و گروه‌های حامی فقرا بسیار حیاتی است و آنان را قادر می‌سازد مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی را از دولت‌ها و بخش خصوصی طلب نمایند.

پاسخگویی در قبال مصرف منابع عمومی در همه سطوح می‌تواند از طریق مدیریت مالی شفاف و حق انتخاب به کاربران برای خدمات مختلف تضمین شود. برای مثال، در سطح جامعه، این کار مستلزم دادن حق انتخاب به گروه‌های فقیر برای خرید کمک‌های فنی از فرد مورد دلخواه، بدون اجبار آنان به پذیرش کمک‌های فنی از سوی دولت است. بخش‌های مالی می‌توانند از طریق اعمال محدودیت‌ها و کاهش یارانه‌ها در طول زمان تحمیل شوند. مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی پیمانکاران موقعی تضمین می‌شود که فقرا تصمیم بگیرند آیا خدمات به صورت تعهد شده ارایه شوند یا پیمانکاران باید پولی در این زمینه بپردازند. زمانی که مردم فقیر، ارایه‌کنندگان

خدمات را پاسخگو نگه می‌دارند، کنترل و نظارت بر آنان ممکن می‌شود.

ظرفیت‌های سازمانی محلی

از گذشته‌های دور گروه‌ها و جوامع برای مراقبت از یکدیگر، خود سازماندهی می‌شده‌اند. ظرفیت سازمان‌های محلی، به توانایی‌ها و قابلیت‌های مردم برای فعالیت و کار در کنار یکدیگر، خود سازماندهی و بسیج منابع برای حل و فصل مشکلات مشترک اطلاق می‌شود. اغلب در خارج از نظام‌های رسمی، فقرا با همکاری یکدیگر برای حل و فصل مشکلات روزانه خود اقدام می‌کنند. معمولاً نهادهای مردم فقیر، غیررسمی هستند که در این خصوص می‌توان به گروه‌های زنان اشاره کرد که به همدیگر پول یا برنج قرض می‌دهند. البته ممکن است این ساختارها، به صورت رسمی، با ثبت قانونی یا بدون ثبت قانونی نیز فعالیت کنند که در این خصوص نیز می‌توان به گروه‌ها و تشکل‌های کشاورزی یا باشگاه همسایگان اشاره کرد. این گروه‌ها در سطح جهان، مانند گروه‌های مقاومت در زمان جنگ، از ظرفیت‌های جمعی خارق‌العاده‌ای برای تصمیم‌گیری‌های عقلایی، مدیریت منابع و حل مشکلات برخوردار هستند که خارج از تصور است (۱۲).

جوامع سازماندهی شده در مقایسه با جوامعی که سازمان‌های کوچک‌تر دارند، از امکانات بیشتری برای رساندن صدا و تقاضاهای خود برخوردار هستند. سازمان‌های مردم‌نهاد در تأمین نیازهای زندگی بسیار کارآمد عمل می‌کنند؛ اما این قابلیت‌ها عموماً به دلیل محدودیت منابع و دانش فنی محدود می‌شود. افزون بر این، معمولاً آنان فاقد سرمایه‌های اجتماعی و ارتباطی هستند و به همین دلیل ممکن است نتوانند به سایر گروه‌ها یا به منابع جامعه مدنی یا دولت‌ها وصل شوند. گروه‌ها فقط زمانی می‌توانند به فدراسیون‌های بزرگی تبدیل شوند که با یکدیگر از طریق جامعه و به شکل شبکه‌ها یا انجمن‌ها ارتباط و پیوند برقرار کنند که در این صورت می‌توانند به صورت منطقه‌ای یا ملی اظهار وجود نمایند و نهایتاً بر تصمیم‌گیری‌های دولتی تأثیر گذاشته و قدرت چانه‌زنی با تأمین‌کنندگان مواد خام، خریداران، کارکنان و وام‌دهندگان را پیدا کنند (۱۳).

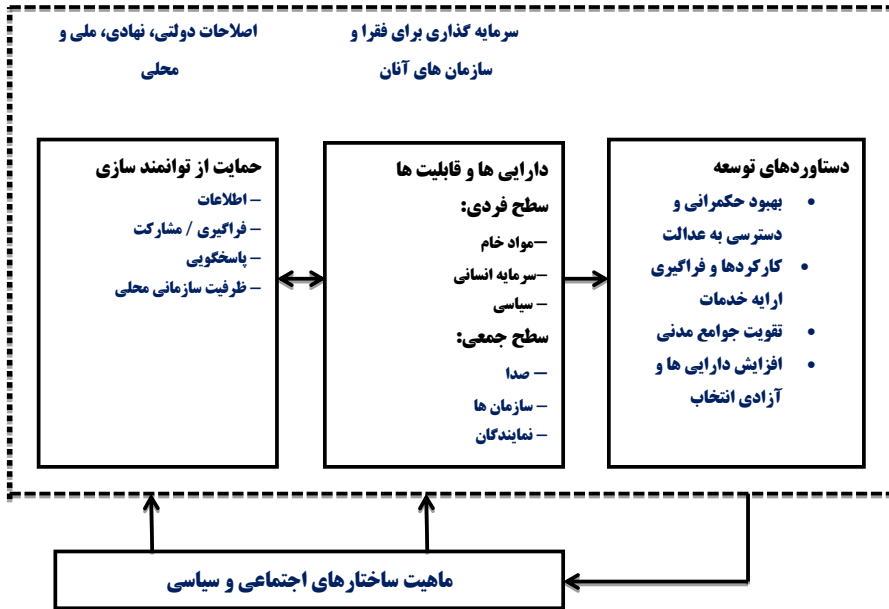
ظرفیت سازمانی محلی کلید اصلی توسعه اثربخش است (۱۴). سازمان‌های فقرا، انجمن‌ها، فدراسیون‌ها، شبکه‌ها و جنبش‌های اجتماعی، بازیگران اصلی و کلیدی اصلاحات نهادی هستند. اما هنوز این نهادها به عنوان یک بخش نظام‌مند فعالیت‌های تحلیلی یا عملیاتی بانک جهانی، در بخش‌های خصوصی یا عمومی یا در بیشتر راهبردهای بخشی به رسمیت شناخته

نشده‌اند. در قسمت "ابزارها و تمرین"^۹ کتاب مثال‌هایی از سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های محلی پروژه‌های اجتماع محور ارایه شده است. ابزارها و تمرین ۱۳ نیز مثال‌هایی را از نقش سازمان‌های مردم فقیر، مانند سازمان‌های کشاورزان در مناطق روستایی و انجمن‌های زاغه‌نشینان در نواحی شهری ارایه می‌دهد.

چارچوب توانمندسازی

شکل ۱-۲ به صورت خلاصه چارچوب توانمندسازی را نشان می‌دهد. این چارچوب رابطه بین نهادها و توانمندسازی و بهبود دستاوردهای توسعه را به‌ویژه برای فقرا نشان می‌دهد. اصلاحات دولتی که از سرمایه‌گذاری در زمینه بهبود زندگی افراد فقیر و سازمان‌های آنان حمایت می‌کند، باعث بهبود دستاوردهای توسعه مانند حکمرانی، کارکرد بهتر و فراگیرتر خدمات، دسترسی عادلانه‌تر به بازارها، تقویت جامعه مدنی و سازمان‌های فقرا و افزایش دارایی‌ها و آزادی انتخاب آنان می‌شود.

اصلاحات نهادی برای حمایت از توانمندسازی فقرا به معنای تغییر و دگرگون‌سازی روابط بین دولت و فقرا و سازمان‌های آنان است. چنین اصلاحاتی بر سرمایه‌گذاری بر دارایی‌های فقرا و قابلیت‌های آنان اعم از قابلیت‌های فردی و ظرفیت‌های جمعی، به منظور سازماندهی و توانمندسازی آنان برای مشارکت مؤثر در جامعه و تعامل با دولت تأکید دارد؛ به گونه‌ای که این فرایند باعث تقویت حکمرانی طرف تقاضا شود. اصلاحات دولتی، در سطح ملی و دولتی یا دولت‌های محلی عمدتاً بر قوانین و مقررات، ضوابط، سازوکارهای نهادی، ارزش‌ها و رفتارهایی تأکید دارند که از چهار عنصر توانمندسازی حمایت می‌کند. تغییر و دگرگونی در قوانین و مقررات رسمی باید با سایر اقدامات برای توانمندسازی مردم و سایر شهروندان به منظور تعامل مؤثر با دولت‌ها و پایش حکمرانی ارتباط داشته باشد.



شکل ۱-۲- چارچوب توانمندسازی

به این ترتیب، کانون توجه اصلاحات بر الف) طراحی سازوکارهایی برای حمایت فقرا در راستای دسترسی به اطلاعات ب) حمایت از سازوکارهایی برای فراگیری و مشارکت ج) ایجاد سازوکارهای پاسخگو و مسئولیت پذیر اجتماعی و، د) سرمایه گذاری در ظرفیت های سازمانی محلی برای حل و فصل مشکلات است. مشارکت مستقیم فقرا و نمایندگان آنان در هر حوزه ای، امکان پذیریا واقع بینانه نیست. جامعه مدنی میانجی از قبیل مؤسسات پژوهشی، سازمان های غیردولتی (NGOها) و سازمان های مذهبی، نقش بسیار مهمی در هدایت و رساندن صدای افراد فقیر به تصمیم گیران محلی و ملی دارند.

نوع اصلاحات دولتی امکان پذیر و مناسب، به ساختار اجتماعی و سیاسی در طول زمان بستگی دارد. در طول زمان، حلقه های بازخوردی وجود دارند که بر ساختارهای اجتماعی و سیاسی تأثیر می گذارند که سرانجام این بازخوردها به تغییرات و دگرگونی هایی در سازوکارهای دولتی برای حمایت از توانمندسازی منتهی می شوند. برای مثال همانگونه که دسترسی به اطلاعات آشکارتر می شود، کشورها ممکن است قانون جدید آزادی اطلاعات را اجرا کنند و در فناوری اطلاعات برای تسهیل دسترسی عمومی به اطلاعات سرمایه گذاری نمایند.

توانمندسازی در متن اجتماع: تغییر و دگرگونی شرایط

همانگونه که عنوان شد، هیچ مدل ساده‌ای برای مدل‌سازی و همچنین هیچ طرح و نسخه عامی برای اصلاحات وجود ندارد. آنچه امکان پذیر است و آنچه مناسب است. براساس شرایط تغییر می‌کند. با این وجود، امکان شناخت شرایط اصلی تأثیرگذار امکان پذیر است که می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ماهیت اقدامات عمومی.
- الگوهای طرد و تعارضات اجتماعی.
- گستره تمرکز دایی.
- قدرت نهادهای محلی و جامعه مدنی.
- میزان آزادی‌های سیاسی.

ماهیت اقدامات عمومی

اقدامات عمومی می‌توانند از مداخله در سطح محلی تا مداخله برای تغییرات کلان اقتصادی متفاوت باشد. بسته به ماهیت کالایی که در سطح محلی ارایه می‌شود، برخی یا همه چهار ویژگی و اصل توانمندسازی اهمیت خواهند داشت. اگر تأمین و عرضه خدمات عمومی یا اقدامات در سطح محلی مبتنی بر مدیریت مشارکتی، با جوامع محلی باشد، برای مثال، تأمین آب روستایی یا آموزش ابتدایی، همه چهار اصل ظرفیت سازمان محلی مهم قلمداد می‌شوند. از سوی دیگر، اگر خدمات دارای مدیریت دولتی باشد و همچنین به داده‌های مدیریتی کمی نیاز باشد یا مبتنی بر عوارض برای ارائه خدمات باشند، سازوکارهای نهادی برای اشاعه اطلاعات به منظور افزایش فراگیری و سازوکارهای پاسخگویی، کافی باشد.

اگر اقدامات و اصلاحات عمومی، بخشی یا اقتصادی باشد، بهترین راهبرد، فرایند مشاوره و بحث و مذاکره برای تصمیم‌گیری است که پس از اشاعه اطلاعات در مورد تصمیم و سازوکارهای نهادینه شده، از بازخوردهای به دست آمده از فقرا و سایر شهروندان در مورد اثرات سیاست‌های اصلاحات دنبال می‌شود. البته ممکن است مشارکت مستمر در چنین مواردی مناسب نباشد.

الگوهای تعارضات و طرد اجتماعی

همه جوامع، با شدت و ضعف‌هایی، جوامع طبقاتی محسوب می‌شوند. زمانی که شکاف‌ها عمیق و نظام‌مند باشد، دسترسی به خدمات و فرصت‌ها براساس ویژگی‌های اشخاص تعیین

نمی‌شود؛ بلکه براساس ساختار اجتماعی و نابرابری تعیین می‌شود. در این صورت ممکن است کل گروه‌های اجتماعی حذف شوند. گروه‌های اجتماعی قوی‌تر، گزینه‌های ورود و خروج افراد را در مشارکت کامل در زندگی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در سطح جامعه و سطح ملی کنترل می‌کنند. برای مثال در امریکای لاتین بسیاری از مردم بومی یا افریقایی تبارها، به صورت مستمر از مشارکت محروم هستند و تبعیض در مورد آنها فرهنگی غالب است و به همین دلیل این گروه‌ها فقیر باقی می‌مانند. در سایر مناطق، طرد در نتیجه، طبقه اجتماعی، نژاد، دین، قومیت‌ها، ویژگی‌های آموزشی و اقتصادی رخ می‌دهد. همچنین در بسیاری موارد، جنسیت نیز باعث طرد می‌شود.

درک الگوهای طرد اجتماعی و فرهنگ حامی طرد و حذف، برای اتخاذ تدابیر و سیاست‌های آگاهانه و همچنین برنامه‌ریزی برای مداخله‌ها در راستای ریشه‌کنی فرهنگ طردسازی بسیار حیاتی است. اولین گام تشخیص و روشن کردن طرد از طریق گردآوری آمارهای پراکنده فقرا توسط گروه‌های اجتماعی است. تلاش‌ها برای رویارویی با طرد، مستلزم تغییر قوانین و مقررات و حذف موانع تبعیض‌آمیز است. افزون بر این، توانمندسازی گروه‌های محروم برای استفاده از فرصت‌های جدید برای مشارکت بسیار حائز اهمیت است و به همین دلیل سرمایه‌گذاری در قابلیت‌های این گروه‌ها به روش‌هایی که برای آنان قابل پذیرش باشد، ضروری می‌باشد. زمانی که جوامع تحت تأثیر تعارضات قرار می‌گیرند، پیشینه و سابقه تعارضات و برخوردها، ماهیت و نوع مداخله را تعیین خواهد کرد. از ۴۷ کشور از جمله کشورهای فقیر به شدت بدهکار با نمره بدهکاری ۲۰ (۴۳ درصد) در معرض تعارض و تنش قرار داشتند. تنها در دهه گذشته، ۹۰ برخورد و تعارض، عمدتاً بین دولت‌ها در جهان روی داده است (۱۶). اگر برخوردها و تعارضات براساس طرد اجتماعی باشد، در این صورت، اقدامات صلح و حل و فصل تعارضات باید شامل اقداماتی مانند توسعه سرمایه اجتماعی بین‌گروهی باشد که این کار در طول زمان باعث افزایش تعامل اجتماعی بین گروه‌های اجتماعی متخاصم می‌گردد.

گستره تمرکززدایی

تمرکززدایی به معنای تصمیم‌گیری‌های نزدیک با مردم است. این کار به تصمیم‌گیری‌های عمومی بهتری منتهی می‌شود و اولویت‌های محلی را به نحو بهتری بازتاب می‌دهد. در کشورهایی که اختیارات، منابع و تصمیم‌گیری به سطوح پایین و گروه‌های سیاسی توسعه بسط پیدا کرده است برای اعضای جامعه، مشارکت در حکمرانی محلی، امکان پذیر می‌باشد. با این وجود، اگر تمرکززدایی به سطوح پایین‌تر جامعه تسری پیدا نکند و اطلاعات درست و شفاف

برای تصمیمات دولتی فراهم نشود و انگیزه‌های لازم در دولت‌های محلی برای توانمندسازی جوامع محلی فراهم نشود تا آنان را پاسخگوی این اطلاعات کند، غیرممکن است تمرکززدایی بتواند به حکمرانی خوب و عدالت بیشتر منتهی شود.

در کشورهای با نظام‌های متمرکز تصمیم‌گیری، پروژه‌های آزمایشی اجتماع محرومی تواند به ایجاد باور و اعتماد گروه‌های محلی برای مدیریت منابع و توسعه جوامع خود کمک نماید. با این وجود، این تجربه‌ها باید به صورت کامل پایش شوند و نتایج آنها نیز باید ارزیابی و اشاعه پیدا کند تا برای سیاست‌های ملی با هدف ایجاد ساختار حکمرانی غیرمتمرکز در کشور مورد استفاده قرار گیرند.

تقویت نهادهای سطح محلی و جامعه مدنی

مداخلات در سطح محلی به گروه‌هایی نیاز دارد که بتوانند منافع فقرا را نمایندگی نمایند. این موضوع نیز به نوبه خود به درک و شناخت از نهادهای محلی، الگوهای هدایت و رهبری آنان و فعالیت‌ها و تضادهای آنان بستگی دارد. چنین نهادهایی تمایل چندانی به شناسنامه‌دار شدن یا رسمیت یافتن ندارند. زمانی که این نهادها در نتیجه مشکلات سیاسی، جنگ یا مهاجرت از بین می‌روند راهبردهایی که تصور می‌شود باعث تقویت سازمان‌های محلی می‌شوند بدون سرمایه‌گذاری در یک دوره زمانی معین، به موفقیت دست نخواهند یافت. به همین دلیل می‌توان ظهور و شکل‌گیری نهادهای محلی را از طریق تغییر در قوانین و مقررات و همچنین قوانین اداری تشویق کرد و اجازه داد تا این گروه‌ها به منابع، از جمله منابع اطلاعات دسترسی پیدا کنند. مؤسسات و نهادهای جامعه مدنی از مؤسسات پژوهشی تا مجالس و اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌ها و نهادهای واسط، بازیگران مهمی در حوزه اقدامات و فعالیت‌های عمومی قلمداد می‌شوند. البته قوانین و مقررات ممکن است فعالیت‌ها، دسترسی به منابع مالی، توانایی برای تشکیل انجمن‌ها، دسترسی به اطلاعات و استقلال آنان را محدود نمایند. در برخی از حوزه‌ها، تغییر قوانین و مقرراتی که بر قدرت جامعه مدنی تأثیر می‌گذارند، ممکن است مؤثرتر از سایر مداخله‌ها باشد.

گستره آزادی‌های سیاسی

درک و شناخت از وضعیت سیاسی به منظور تدوین راهبردها بسیار حائز اهمیت است. آزادی‌های سیاسی، بویژه آزادی اطلاعات، روزنامه‌های آزاد، آزادی بیان و مباحث عمومی، آزادی تشکیل انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و دسترسی عادلانه به سیستم قضایی - شرط اصلی اصلاحات

نهادی قلمداد می‌شوند- که باید مورد توجه قرار گیرند. توانمندسازی در جاهایی که این آزادی‌ها محدود هستند، سه راهبرد را مطرح می‌کند. راهبرد اول اجرای یک پروژه آزمایشی در یک محدوده معین است تا مشخص شود که چه کاری باید انجام داد. با این وجود، اجرای پروژه در مقیاس بزرگ، زمانی امکان‌پذیر است که محیط توانمندساز تغییر کند. دومین راهبرد ایجاد شفافیت و جریان آزاد اطلاعات و سازوکارهای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولتی رو به پایین^۱ است. این کار حداقل در پروژه‌هایی که توسط بانک جهانی حمایت می‌شوند، استفاده کارآمد و مؤثر از منابع را تضمین می‌کند. سومین راهبرد که ممکن است بیشتر در نقطه شروع مناسب باشد، افزایش آزادی عمل در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های اقتصادی تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان است.

یادداشت پایانی

۱) مرور تعاریف توانمندسازی تنوع و عام بودن این تعریف را آشکار می‌سازد. بیشتر تعاریف توانمندسازی بر مسائل دستیابی به قدرت و توانمندی و کنترل بر تصمیمات و منابعی تأکید دارند که نقش تعیین‌کننده بر زندگی فرد دارند. همچنین بیشتر بر نابرابری‌های ساختاری که بر همه گروه‌های اجتماعی - به جای ویژگی‌های فردی - تأثیر می‌گذارد، توجه می‌شود. چارچوب توانمندسازی و برابری زنان یونیسف^۲ (UNICEF ۲۰۰۱)، بردسترسی زنان، آگاهی و شناخت از عوامل نابرابری، ظرفیت‌سازی برای دستیابی به علائق و خواسته‌ها و کنترل و اقدام برای برچیده شدن و حذف موانع به منظور کاهش نابرابری تأکید می‌کنند. معیارهای توانمندسازی جنسیتی برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۳ (UNDP ۱۹۹۵) نیز بر کاهش نابرابری در اقتصاد و مشارکت سیاسی و قدرت تصمیم‌گیری بر منابع اقتصادی تأکید دارند. سایر نویسندگان به توانمندسازی در سطوح مختلف، از جمله فرد، مشارکت برای ایجاد اعتماد به نفس و ظرفیت‌سازی تأکید دارند که همه آنها به توانایی افراد برای مذاکره و چانه‌زنی و تأثیر بر روابط و تصمیمات و فعالیت‌های جمعی توجه می‌کنند (Rowlands، ۱۹۹۵). تعریف استفاده شده از توانمندسازی توسط صندوق بین‌المللی پول برای توسعه کشاورزی، هم بردسترسی به منابع مولد و هم بر ظرفیت‌سازی برای مشارکت در تصمیماتی است که بر زندگی مردم تأثیر می‌گذارد، تأکید می‌کند (ائتلاف عمومی برای ریشه‌کنی فقر و گرسنگی^۴، ۱۹۹۵). در یک بیان و تعریف عمومی از توانمندسازی،

- 1 . Downward Accountability
- 2 . Unicef Woman's Equality and Empowerment Framework
- 3 . United Nations Development Program
- 4 . Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty

(۲۰۰۰، ۱۹۹۹) بر سه بعدی که تعریف ظرفیت‌سازی برای گزینه‌های راهبردی زندگی اهمیت دارند، یعنی دسترسی به منابع، نهادها و دستاورها، تأکید می‌کند.

(۲ آمارتیا سن (۱۹۹۹، ۱۹۸۵) به صورت گسترده‌ای مقالاتی را درباره اهمیت آزادی و آزادی فردی برای انتخاب و دستیابی به دستاوردهای مختلف توسعه، به رشته تحریر در آورده است.

3. Narayan and Shah 2000b.

4. Narayah and others 2000.

۵) در مطالعه‌ای که اخیراً درباره مقامات رسمی دولتی در کشور بولیوی انجام شده، نشان داد که شهرداری‌هایی با شفافیت زیاد و مشارکت زیاد شهروندان، به نتایج بهتری برای کاهش فقر دست پیدا کرده‌اند و میزان رشوه و خرید و فروش شغل نیز در آنها کمتر بوده است (بانک جهانی، ۲۰۰۱). تجزیه و تحلیل‌های تفصیلی کمیته‌های بهداشت و آب در ۴۵ دهکده‌ای که به صورت تصادفی از دو ایالت هند با همکاری و کمک مالی بانک جهانی انجام شد، نشان داد که اجرای پروژه‌های بهداشت و آبرسانی در دهکده‌هایی که شفافیت اطلاعات در آنها زیادت‌ر بوده است و از رویکرد مشارکت و فراگیری و مالکیت استفاده کرده بودند، عملکرد پروژه‌ها اثربخشی بهتری داشته است.

۶) مطالعه و بررسی حکمرانی غیرمتمرکز در کشورهای فیلیپین و اوگاندا نشان داد که فقدان رسانه‌های گروهی محلی و روزنامه‌ها برای پوشش دادن فعالیت‌های دولت‌های محلی، شهروندان را به رهبران محلی و سایر مقامات رسمی برای دستیابی به اطلاعات وابسته کرده است. مردم اطلاعات مستقلی از رسانه‌های گروهی درباره سیاست‌ها و فعالیت‌های دولتی ملی در مقایسه با دولت‌های محلی خود در اختیار داشتند. مردم ناآگاه و بی‌اطلاع نمی‌توانند دولت‌ها را مسئولیت‌پذیر و پاسخگو نگه دارند (Azfar, Kahkomen, Meagher, ۲۰۰۱، بانک جهانی ۲۰۰۱).

۷) راهبرد کلیدی که برای مدیریت مؤثر کالاهای عمومی محلی پدیدار شده است، ایجاد گروه‌های کاربر است. با این وجود، در یک بررسی پیمایشی که اخیراً از ۲۴۰۰ عضو گروه‌های کاربر در سه پروژه منابع طبیعی مورد حمایت مالی بانک جهانی در سه ایالت در کشور هند انجام شد، آشکار شد که حدود دو سوم اعضاء در جلسات گروه‌های کاربر حاضر نمی‌شوند، زیرا اطلاعات درباره جلسات در اختیار گروه‌های عضو قرار داده نشده است. بیشتر اعضاء اطلاعی از قوانین و مقررات کمک‌های مالی گروهی یا چگونگی مدیریت منابع مالی یا هزینه کرد آنها نداشتند (Alsop و سایرین، ۲۰۰۱).

۸) مطالعات اداره ارزیابی عملیات بانک جهانی^۱ نشان داد که مشارکت فقرا در پروژه‌ها از ۲۴ درصد در سال ۱۹۹۴ به ۷۰ درصد در سال ۱۹۹۸ افزایش یافته است. در راهبردهای کمک کشوری^۲ نیز مشارکت فقرا از ۲۴ درصد در سال ۱۹۹۵ به ۷۳ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت. با این وجود فقط ۱۲ درصد پروژه‌ها در زمان اجرا از فرایند مشارکتی پیروی کردند و فقط ۹ درصد پروژه‌ها سازوکارهای ارزیابی و پایش مشارکتی را که روش کلیدی پاسخگو کردن مسئولین به گروه‌های مدنی است، به اجرا در آوردند. در این خصوص مهمترین محدودیت برای افزایش مشارکت، فقدان منابع مالی عنوان شد (بانک جهانی، ۲۰۰۰).

۹) فساد نوعی مالیات برگشتی^۳ بر فقراست. در مطالعه‌ای که در کشور اکوادور انجام شد، مشخص شد که حدود چهار برابر درآمد کسب و کارهای کوچک به صورت رشوه به شرکت‌های بزرگ پرداخت می‌شود. هزینه رشوه خانوارهای کوچک حدود سه برابر هزینه خانوارهای با درآمد بالا بوده است (Lee و Kaufmann, Zoido-lobaton, ۲۰۰۰).

۱۰) به عنوان بخشی از فرایند تهیه گزارش راهبرد کاهش فقر PRSP، مجلس‌های چندین کشور برای حمایت از ظرفیت‌سازی برای ایفای نقش‌های نظارتی خود از بانک جهانی درخواست حمایت کردند.

۱۱) تجزیه و تحلیل‌های مقدماتی راهبردها برای مبارزه با فساد در سطح محلی در پروژه توسعه "کیکا ماتان (KDP)"^۴ در اندونزی نشان داد که انگیزه‌های قوی برای مبارزه با فساد از طریق تسهیل دسترسی مردم به اطلاعات، بویژه تشکیل سرمایه، استفاده از هنجارهای اجتماعی و نهادهای اجتماعی برای جلوگیری از سوء استفاده و حل تضادها و تعارضات و همکاری و همدلی با تسهیل‌گران برای درک حقوق آنان و تبدیل شدن به عاملی برای مبارزه با فساد وجود دارد. منابع مالی KDP از تعداد کمی از نهادهای واسطه‌ای عبور می‌کند و اختیار و کنترل منابع به جای اینکه به صورت مستقیم به پیمانکاران داده شود، به جوامع محلی داده شده است. در این فرایند، به طور متوسط هزینه زیر پروژه‌ها ۲۰ الی ۳۰ درصد کمتر از سایر پروژه‌ها بوده است (Woodhouse, ۲۰۰۲).

۱۲) در مطالعه‌ای دقیق در ۴۸ دهکده در اندونزی مشخص شد که ۳۸ درصد فعالیت‌های توسعه اجتماع محور توسط خود جوامع محلی و بدون مشارکت دولت انجام شده است. معیارهای موفقیت پروژه‌ها شامل منافع پروژه، استفاده از تسهیلات، نگهداری تاسیسات و مشارکت زنان بود. علیرغم این مسئله، هیچ رابطه‌ای بین ظرفیت‌سازی جوامع محلی و فعالیت‌های توانمندسازی دولتی وجود

1 . Bank's Operations Evaluation Department

2 . Country Assistance Strategy

3 . Regressive Tax

4 . Kecamatan Development Project

نداشت (Narayan, Chandrairana, ۱۹۹۹، و دیگران، ۲۰۰۰).

۱۳) در تجزیه و تحلیل ۱۸ مطالعه موردی از برنامه‌های توسعه روستایی بزرگ در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین مشخص شد که عامل اصلی موفقیت این پروژه‌ها، ایجاد قابلیت‌های سازمانی در سطح محلی بود که توانست منابع را به صورت مؤثری بسیج و مدیریت کند، به گونه‌ای که سود آن به جای اینکه عاید تعداد معدودی از افراد شود، عاید شمار قابل توجه‌ای از مردم محلی شد (Uphoff, Krishna, Esman, ۱۹۹۷). در یک تحلیل اقتصادسنجی از ۱۲۱ پروژه آبرسانی مشخص شد که ظرفیت‌های سازمانی محلی، کلید کارکرد پایدار سیستم‌های آبرسانی است (Narayan, ۱۹۹۵، Isham, Narayan, Pritcher, ۱۹۹۵). در مطالعه‌ای دیگر در کشور تانزانیا نیز مشخص شد که دهکده‌های دارای سرمایه انسانی بالا که توسط اعضای گروه‌ها اندازه‌گیری شده بود، درآمدهای بیشتری برای خانوارها تولید می‌کنند (Narayan و Pritchett, ۱۹۹۷). در ساحل عاج، زمانی که مسئولیت از دولت مرکزی به گروه‌های کاربران آب واگذار شد، میزان خرابی سیستم‌های آبرسانی از ۵۰ درصد به ۱۱ درصد و هزینه‌ها نیز حدود ۷۰ درصد کاهش یافت. با این وجود، این نتایج و عملکرد تا وقتی دوام داشت که سازمان‌های مدنی حضور فعال داشتند.

۱۴) اگر چه گروه‌های کاربران، گروه‌های داوطلب کمک و گروه‌های اجتماعی در بسیاری از پروژه‌هایی که از بانک جهانی تأمین مالی می‌شوند، مشارکت داده می‌شوند، اما عموماً به صورت ابزاری به آنها نگاه می‌شده است. البته باید متذکر شد که تأکید بر مشارکت بویژه در زمینه مدیریت، لزوماً به ظرفیت‌های سازمانی محلی منتهی نمی‌شود. در مطالعه‌ای که اخیراً در مورد پروژه‌های بزرگ در خصوص گروه‌های کاربران در کشور هند انجام شد، حدود ۴۰ درصد پروژه‌های سرمایه‌گذاری بانک جهانی وابسته به سازمان‌های محلی مانند گروه‌های کاربران بوده است که این موضوع بسیار آموزنده است. نویسندگان نتیجه گرفتند که هر چند گروه‌های کاربران در توزیع منافع پروژه خوب عمل می‌کنند، اما راهبردهای جاری، تمایل چندانی به مشارکت پایدار گروه‌های محروم یا مالکین محلی ندارند. شایان ذکر است احتمالاً گروه‌ها نتوانند مبنایی برای سازمان‌های محلی در بلندمدت باشند (Alsop و دیگران، ۲۰۰۱). سیاست اصلی پروژه‌های اجتماع محور بانک جهانی این است که به گروه‌های مدنی اختیار لازم برای کنترل منابع اعطا نماید، تا این گروه‌ها بتوانند ظرفیت‌سازی سازمان‌های محلی را در بلندمدت تقویت کنند. با این وجود، ارزیابی‌ها از این ظرفیت‌سازی هنوز در مراحل ابتدایی قرار دارد.

۱۵) برای اطلاعات بیشتر و تیپولوژی تعارضات و برخوردها و مراحل تعارض به (Von Meijenfeldt ۲۰۰۱) مراجعه کنید.

کاربرد اصول توانمند سازی

چهار عنصر توانمندسازی یعنی اطلاعات، فراگیری/مشارکت، پاسخگویی و ظرفیت سازمانی محلی را می‌توان به منظور مؤثرتر شدن، فراگیر شدن و پاسخگو شدن نهادها با یکدیگر ترکیب کرد. چنین نهادهایی مردم فقیر را برای توسعه قابلیت‌های خود، افزایش دارایی‌ها و خروج از فقر توانمند می‌کنند.

در این فرآیند، دولت نقش محوری در ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد ارایه‌دهندگان خدمات خصوصی و دولتی دارد. دولت می‌تواند قوانین و مقررات و فرهنگ طرد اجتماعی و نابرابری را تغییر دهد و محدودیت‌ها را از سر راه بردارد و دامنه انتخاب‌ها را گسترش دهد و مسئولیت‌پذیری را تقویت کند، به گونه‌ای که خدمات اساسی برای مردم فقیر در دسترس قرار گیرد. این اهداف فقط در محیطی قابل دسترس است که بهبود حکمرانی و تشویق به نوآوری توسط مردم و بخش‌های خصوصی در کانون توجه قرار گیرد و بر مبنای آنها سازوکارهای نهادی توسعه پیدا کند تا مردم بتوانند به اهداف توانمندسازی دست پیدا کنند.

در این فصل تجربه‌های عملیاتی بانک جهانی و همچنین برخی از تجربه‌های خارج از بانک جهانی، برای تبیین اقداماتی که بانک جهانی می‌تواند به صورت مستقیم با توانمندسازی، دیگران را مورد حمایت قرار دهد، ارایه می‌شود. چارچوب توانمندسازی برای پنج حوزه مهم به شرح زیر برای کاهش فقر مورد استفاده قرار می‌گیرد:

- تأمین خدمات اساسی
- بهبود حکمرانی محلی
- بهبود حکمرانی ملی
- توسعه بازارهای حامی فقرا
- دسترسی به عدالت و کمک‌های قانونی

تجربه‌ها، بسته به اینکه آنان در وهله اول به یک یا چند عنصر دیگر توانمندسازی وابسته باشند، سازماندهی می‌شوند. با این وجود، برخی از عناصر تا حدودی مستقل هستند. پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، بدون دستیابی به اطلاعات امکان‌پذیر نیست. ظرفیت‌سازی سازمانی محلی، به اطلاعات، مشارکت و پاسخگویی ارایه‌کنندگان خدمات به فقرا نیاز دارد. تقاضاهای نهادی^۱ ساده‌ترین شکل دسترسی به اطلاعات هستند و برای سرمایه‌گذاری ظرفیت‌های سازمانی محلی بسیار حائز اهمیت هستند. هر چقدر شمار بیشتری از عناصر توانمندسازی مد نظر قرار گیرند، تعداد بیشتری تقاضای نهادی مورد نیاز است. از این رو، اگر

اثربخشی فعالیت‌های عمومی از طریق افزایش دسترسی به اطلاعات یا از طریق نهادینه کردن سازوکارها برای پاسخگویی به شهروندان، یا طراحی محصولات جدیدی که باعث فراگیری فقرا شوند، و بتوانند بهبود پیدا کنند، در این صورت، به جای تأکید بر فرایندهای مشارکتی و راهبردهای مدیریت مشارکتی، به ظرفیت‌سازی قوی در سازمان‌های فقرا و مؤسسات ارایه‌دهنده خدمات تأکید می‌شود.

با توجه به اینکه عناصر توانمندسازی ارتباط تنگاتنگی با یکدیگر دارند، بیشتر سیاست‌ها و پروژه‌های توصیف شده در قسمت‌های بعدی بیش از یکی از عناصر را مد نظر قرار می‌دهند. هر پروژه، بر اساس عناصری که به صورت شفاف درآمده‌اند، در یک ماتریس قرار داده می‌شوند، اما این ماتریس‌ها باید به عنوان درجه‌ای سودمند برای درک اهمیت اصول توانمندسازی مورد توجه قرار گیرند. بسیاری از پروژه‌ها به صورت مفصل‌تر در ابزارها و تمرین‌ها در فصل پنجم تشریح می‌شوند.

تأمین خدمات اساسی

درک اهمیت و ضرورت تأمین خدمات اساسی مانند مراقبت از سلامت، آموزش، تأمین آب، جاده‌های دسترسی و زیربنای اساسی بیشتر فقرا، در گزارش چارچوب راهبردی بانک جهانی و در اهداف توسعه هزاره (MDG) به عنوان چارچوب مرجع ارایه شده است. بانک جهانی از تلاش‌های دولت‌ها برای رسانیدن منابع به سطوح پایین جامعه با استفاده از انواع مدل‌های نهادی، حمایت و پشتیبانی می‌کند. این کار با کمک بخش‌های خصوصی و عمومی، نهادها و مؤسسات مرکزی، نهادها یا بخش یا مسئولین غیرمتمرکز دولت‌های محلی، از طریق پروژه منفرد بخشی، یا پروژه‌های توسعه اجتماع محور انجام می‌شود. در این راستا تأکید و توجه بر عملکردهای در حال تغییر و دگرگونی است و به همین دلیل بیشتر بر شاخص‌های موفقیت پروژه از منظر دروندادها و دستاوردها تأکید می‌شود.

سیاست‌های بخشی و پروژه‌ها لزوماً در حدی تغییر می‌کنند که در آنها همه چهار عنصر توانمندسازی انتخاب و پذیرفته شوند. با این وجود، حل و فصل کامل چهار عنصر توانمندسازی بسیار مشکل است، به همین دلیل در این قسمت به سه راهبرد مختلف برای ارایه خدمات اثربخش به فقرا، که مبتنی بر ماهیت کالاها و خدماتی است که باید فراهم شوند، و راهبردهای احتمالی نهادی در حوزه‌های خاص، تأکید می‌شود. اولین راهبرد بر بهبود دسترسی به اطلاعات تأکید دارد، که در وهله اول این اطلاعات در مورد عملکرد دولت در رسانه‌های عمومی ارایه می‌شود. دومین راهبرد بر کاربرد سازوکارهای فراگیری و مشارکت تأکید می‌کند. این راهبرد شامل

راهبردهای بخش خصوصی است که به طراحی و برنامه ریزی برای دسترسی به خدمات اساسی بستگی دارد که فقرا می‌توانند هزینه‌های آن را پرداخت کنند. همچنین این راهبرد، راهبردهای تأمین مالی طرف تقاضا، به‌ویژه آموزش و سلامت را نیز شامل می‌شود. سومین راهبرد بر ظرفیت سازمانی محلی و از جمله چهار عنصر توانمندسازی که به صورت هم‌افزا عمل می‌کنند، تأکید دارد. از نمونه‌های آن نیز می‌توان به انواع پروژه‌های فرابخشی اجتماع محور و همچنین پروژه‌های بخشی ساده مانند پروژه‌های آبرسانی روستایی و بهداشت اشاره کرد (جدول ۳-۱).

دسترسی به اطلاعات

اطلاعات مناسب، مردم را برای دسترسی به خدمات عمومی و خصوصی توانمند می‌کند. برای مثال با داشتن اطلاعات در مورد زمان بندی حرکت اتوبوس‌ها، مردم به موقع از اتوبوس برای مسافرت استفاده می‌کنند و زمان ملاقات و ویزیت کلینیک‌های درمانی را در ساعاتی که آنها مشغول به کار هستند، تنظیم می‌کنند. در این زمینه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی نقش محوری ایفاء می‌کنند. جابجایی کیوسک‌های کامپیوتر در فضاهای عمومی در نواحی روستایی این امکان را برای روستائیان فراهم می‌کند تا به اطلاعات زمین‌های خود، مانند برنامه گیاندوت^۱ در مادیا پرادش^۲ هند، دسترسی پیدا کنند. این فرایند نه تنها متداول شده است، بلکه باعث ریشه کنی فساد و افزایش امنیت دسترسی مردم به زمین‌های خود شده است. در بنگلادش، زنان فقیر فاقد زمین که عضوبانک گرامین^۳ هستند، برای خرید تلفن‌های همراه، وام می‌گیرند که نتیجه این کار باعث دسترسی آنان به سایر دهکده‌ها برای پرداخت حق عضویت‌ها می‌شود. تجزیه و تحلیل الگوها در بین اعضای انجمن خود اشتغالی زنان (SEWA)^۴ در هند نشان می‌دهد که زنان از تلفن برای دسترسی به اطلاعات خدمات اساسی مانند ساعات کار مراکز درمانی، فعال بودن بازارها و دسترسی به داروها و دکترها، استفاده می‌کنند (۲) (به ابزارها و تمرین‌های یک در مورد فناوری اطلاعات و ارتباطات مراجعه نمایید).

- 1 . Demand-side financing strategies
- 2 . Gyandoot program
- 3 . Madhya pradesh
- 4 . Grameen bank
- 5 . Self-employed women's association

شکل ۳-۱- تأمین خدمات اساسی، مثال‌های طبقه‌بندی شده
براساس مولفه‌ها و عناصر عمده توانمندسازی

اطلاعات	فراگیری / مشارکت	ظرفیت سازمانی محلی
پروژه فناوری اطلاعات گیاندوک، مادیاپرادش هند	پروژه کمک به مدرسه دخترانه پایه دوم، بنگلادش	برنامه توسعه ککاماتان، اندونزی
تلفن‌های همراه هند و بنگلادش	برنامه آموزشی مستند، کلمبیا	صندوق توسعه اجتماعی، رومانی
برنامه کنترل آلودگی، ارزیابی رتبه بندی (PROPER) اندونزی	خصوصی سازی تاسیسات زیربنایی، بولیوی	پروژه احیاء سیستم آبیاری، آلبانی
مدیریت آب، پروژه توسعه آب مانیل، فیلیپین	کارت‌های هویت برای زنان، مصر	
بررسی پیگیری و نظار بودجه عمومی، اوگاندا		

تجزیه و تحلیل پیمایشی پیگیری هزینه‌های عمومی (PETS)^۱ در اوگاندا، غنا و هندوراس نشان داده است که اطلاعات غیرمقارن^۲ اثر منفی بر جریان منابع تا سطح محلی برای ارائه خدمات داشته است (۳). وقتی که مقامات رسمی محلی یا شهروندان اطلاعاتی از وظایف و جایگاه خود نداشته باشند، در این صورت غیرممکن است که بتوان از مقامات رسمی تقاضای پاسخگویی داشت (۴).

اشاعه اطلاعات در رسانه‌های عمومی برای آگاهی مردم در خصوص عملکرد بخش خصوصی یا دولتی، اولین گام برای فشار آوردن به دولت‌ها برای تغییر و دگرگونی است. اغلب، اثرگذاری و فشار آوردن به بخش خصوصی از طریق انتشار چنین اطلاعاتی آسان تر است، زیرا این مسائل از

1 . Public Expenditure Tracking Surveys

2 . Asymmetric Information

منظر تاثیر بر حیثیت و اعتبار آنان تاثیر دارد و بر ماهیت وجودی آنها تأثیر می‌گذارد. در یک مورد بررسی در خصوص مقاطعه کار نایک^۱ در کشور ویتنام که از فشار از ناحیه مقامات دولتی مصون مانده بود، اما با فشار آوردن به این مقاطعه کار برای بهبود شرایط کار از یک کمپین اطلاعات بین‌المللی به عنوان ابزار برای بهبود وضعیت نیروی کار محلی و فعالیت‌های زیست محیطی استفاده شد، تا این مقاطعه کار برای رعایت حقوق نیروی کار مجاب شود.

برنامه *PROPER* اندونزی که عملکرد و فعالیت‌های آلودگی کارخانه‌ها را رتبه‌بندی کرد و براساس این برنامه، اشاعه و انتشار اطلاعات راهبردی در خصوص میزان آلودگی از این کارخانه‌ها را از طریق رسانه‌ها پیگیری کرد. این نمونه، مثال خوبی از کاربرد اطلاعات برای بهبود عملکرد بخش خصوصی است. براساس این برنامه، برای هر کارخانه یک کارت رتبه‌بندی زرد، سبز، آبی، قرمز یا سیاه در نظر گرفته شد. کارت طلایی به معنای عملکرد کارخانه براساس رعایت استانداردهای زیست محیطی در کلاس جهانی است، درحالی‌که کارت سیاه کارخانه‌هایی را معرفی می‌کرد که باعث خسارات زیست محیطی بسیار شدید می‌شدند. براساس تهدید به افشاء و انتشار اطلاعات آلودگی درمجموع عمومی، شماری از کارخانه‌ها عملکرد خود را اصلاح و بهبود دادند. به محض اینکه رنگ کارت، نام، مکان‌ها، مدیران و شرکت‌های مادر کارخانه‌ها در رسانه‌های جمعی و عمومی اعلام شد، بسیاری از آنها عملکردهای خود را تغییر دادند. به این ترتیب نسبت کارخانه‌هایی که قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت نمی‌کردند، از ۶۵ درصد در زمانی که برنامه *PROPER* در ژوئن سال ۱۹۹۵ آغاز شد، به ۴۷ درصد در سپتامبر سال ۱۹۹۶ کاهش یافت. برعکس شمار شرکت‌هایی که قوانین و مقررات را رعایت می‌کردند، طی این دوره حدود ۵۰ درصد افزایش یافت. افزون بر این، افشاء و انتشار اطلاعات، جوامع محلی را برای گفتگو و چانه زنی بهتر برای اتخاذ تمهیدات زیست محیطی با کارخانه‌ها، توانمند کرد.

حسابرسی عملکرد عمومی سیستم فواره‌ها و فاضلاب متروی خصوصی شهر مانیل به شهروندان و آرایه‌کنندگان خدمات با سهولت درک اطلاعات در مورد کیفیت خدمات، موثق بودن اطلاعات و رضایت از خدمات، آرایه شد. عملکردها با استفاده از شاخص‌های قابل سنجش و فشار بر مسئولین برای بهبود عملکرد، اندازه‌گیری شد. برعکس، حسابرسی‌های عملکرد عمومی بدون ارتباط با سازوکارهای مسئولیت‌پذیری انگیزه‌های چندانی را برای تغییر بوجود نیاورد. شایان ذکر است تجربه عملی با استفاده از قدرت و اثرگذاری اطلاعات در رسانه‌های عمومی، به منظور بهبود عملکرد دولت برای آرایه خدمات بهتر در بسیاری از نقاط جهان در حال پدیدار شدن

1 . Nike subcontractor

2 . Metro Manila Waterworks and Benchmarking

است. برخی از این تجربه‌ها در بخش‌های بهبود حکمرانی ملی و محلی مورد بحث قرار می‌گیرد.

مشارکت و فراگیری

برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی از طریق اشاعه اطلاعات می‌تواند برای کمک و پشتیبانی فقرا در اتخاذ گزینه‌های بهتر، موثر باشد. این اطلاعات می‌تواند در طراحی سازوکارهای نظارتی و محصولاتی که فقرا را برای انتخاب بهتر توانمند سازد، نیز مهم هستند. این کار از طریق تغییر در چارچوب‌های سیاست‌گذاری و قانونی تسهیل می‌شود. طرح‌ریزی نهادی^۱، توسعه محصولات و تغییرات سیاسی لازم می‌توانند از طریق مشاوره‌های عمومی و همچنین با استفاده از طیفی از مطالعات از جمله تحلیل نهادی، تحلیل فقر و تحلیل‌های اجتماعی، ارزیابی ذی‌نفعان، تحلیل اقتصادی و مطالعات تمایل به پرداخت، آگاهانه‌تر شود. البته باید متذکر شد که گروه‌های اجتماعی نقش‌های مدیریتی ندارند. در این زمینه به منظور فراگیری شهروندان بیشتر برگردآوری اطلاعات درباره ذی‌نفعان در حوزه‌های کلان‌تر فرهنگی و نهادی برای طراحی سازوکارهای نهادی تأکید می‌شود.

در کشور مصر، انتشار کارت‌های هویت و شناسنامه تولد به زنان فقیر، آنان را برای دسترسی به خدمات و منابع، یعنی خدماتی که قبلاً از آنها محروم بودند، توانمند ساخت. در مدت یک سال، ۲۰ سازمان غیردولتی فعال در زمینه فقر که برای جمع‌آوری کارت‌های هویت و شناسنامه تولد آموزش دیده بودند، کمک کردند تا ۸۰۰ هزار زن فقیر برای گرفتن پانسیون، ادعای وراثت، دریافت گذرنامه، دسترسی به اعتبارات خرد، ثبت نام در کلاس‌های سوادآموزی و یافتن شغل در بخش‌های رسمی توانمند شوند. یک کمپین همگانی باعث انعکاس عمومی این حرکت در رسانه ملی شد و گفتگو و مذاکره با مقامات دولتی آغاز شد، که این مسئله فرایند ثبت اطلاعات در جامعه را تسهیل کرد. در حال حاضر بیش از ۲۰۰ سازمان غیردولتی (NGOs) در مصر در حال فعالیت در این زمینه هستند (۵).

در کشور بنگلادش، ثبت نام دختران در آموزش دوره راهنمایی به شدت محدود بوده و خانواده‌ها تمایل چندانی برای این کار ندارند. ابداع بورسیه مناسب در حوزه‌های محلی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی باعث شد تا والدین در مورد فرستادن دختران به آموزش دوره دوم به مدرسه تصمیم‌گیری کنند. همان‌گونه که عنوان شد، انجمن‌های اولیاء و معلمان یا سایر سازمان‌های جامعه محلی نقشی در مدیریت ایفاء نمی‌کنند. به همین دلیل سرمایه‌گذاری‌های زیادی در اشاعه اطلاعات در خصوص بورس‌های تحصیلی و ایجاد انگیزه در والدین برای

فرستادن دختران به مدرسه از طریق تلویزیون‌های تجاری، رادیو و ورزشی، بحث و تبادل نظر با رهبران، از جمله رهبران دینی انجام شد.

هزینه بورسیه‌ها به صورت مستقیم، از طریق حساب‌هایی به دختران داده می‌شد. این فرایند به میزان زیادی وضعیت اجتماعی دختران جوان را ارتقاء داد، آنان دوباره به صورت مستقیم هزینه‌های دیگر را به مدرسه پرداخت می‌کردند (برای اطلاعات بیشتر به ابزارها و تمرین‌های ۱۰ درخصوص توانمندسازی در آموزش مراجعه کنید).

در کشور کلمبیا یک برنامه دقیق به منظور افزایش انتخاب کودکان فقیر برای دسترسی به آموزش دوره دوم، و براساس درک و شناخت آرزوها و امیال فقرا و همچنین حوزه‌های نهادی گسترده‌تر برای مدارس دوره دوم دولتی و خصوصی بنا نهاده شد. این برنامه در اشاعه اطلاعات برای والدین و دانش‌آموزان سرمایه‌گذاری می‌کند، اما انجمن اولیا و معلمان نقشی کلیدی در مدیریت ندارند (۶).

این موضوع که چگونه تسهیلات عمومی و خصوصی می‌توانند به صورت کارآمدی به عدالت و برابری برسند، در حال مطرح شدن است. البته راهبردهای یاد شده برای تأمین آب، بهداشت، برق، تلفن یا محل متفاوت خواهد بود. تأمین منابع آب و مدیریت فاضلاب در خانوارهای با درآمد پایین می‌تواند از طریق کاربرد فناوری‌های کم هزینه، ارائه خدمات مطلوب، همکاری نیروی کار با خانوارها و پرداخت برای تأسیسات قابل جبران و قابل پرداخت باشد. این تغییرات در طراحی‌ها و اتخاذ سیاست‌های مناسب به همراه انتشار و اشاعه اطلاعات درخصوص قوانین و مقررات جدید می‌تواند خانوارهای فقیر را برای مشارکت فراگیر ترغیب کند. با این وجود، فرایندهای مدیریت قیمت‌گذاری عادلانه و سیستم‌های پایدار تأمین خدمات عمومی و خصوصی ممکن است بسیار مشکل باشد.

ظرفیت سازمانی محلی

همانگونه که عنوان شد، چهار عنصر توانمندسازی بسیار حائز اهمیت هستند، اما زمانی که انتظار می‌رود تا گروه‌های اجتماع محلی نقش بلندمدت در شروع، اجرا، عملیات و نگهداری خدمات اساسی با همکاری و مشارکت مقامات رسمی دولتی داشته باشند، نقش ظرفیت سازمانی محلی، بسیار حیاتی است. برای اطمینان حاصل کردن از اینکه جوامع تمایل به نقش آفرینی بیشتر در بهبود دسترسی و کارکرد خدمات دارند، افزایش تعداد عاملیت‌های بخشی^۱ و افزایش کنترل‌ها، نظارت‌ها، تفویض اختیارات و سرانجام سرمایه‌گذاری‌ها از معیارهای مناسب

در این زمینه قلمداد می‌شوند. در بسیاری از پروژه‌های توسعه‌ای اجتماع محور (CDD)^۱، نوآوری‌ها از درون وزارتخانه‌های دولتی آغاز، و توسط گروه‌های کوچک حمایت می‌شود و به این ترتیب ائتلاف و همگرایی راهبردی در سطوح مختلف دولت و خارج از دولت بوجود می‌آید. این رویکرد مبتنی بر یادگیری در حین اجرا^۲، از جمله یادگیری از جوامع است (پیرابند ۳-۱) (۸). نتایج، بویژه در مدیریت منابع طبیعی، تامین زیربنای محلی و آموزش ابتدایی بسیار موثر هستند. در برنامه مدیریت مشترک جنگل^۳ در آندرا پرادش هند، بیش از ۵۰۰۰ کمیته حفاظت دهکده با مشارکت یک میلیون نفر از زنان و مردان روستایی، حدود ۱/۲ میلیون هکتار از جنگل‌های تخریب شده رانهاال کاری کردند. درال مزکویتال^۴ در کشور گواتمالا، یکی از پروژه‌های معوق شهرداری، جهت ایجاد تعاونی برای مدیریت وام‌های مسکن و خدمات اجتماعی در سکونتگاه‌های زاغه‌نشین بازطراحی شد. بازپرداخت هزینه وام مسکن کمتر از هزینه‌هایی بود که خانوارها صرف خرید آب از دوره گرد‌ها می‌کردند (۹). در کشور آلبانی، ۴۰۸ انجمن آب بران در ۲۱ فدراسیون که ۲۰۰۰۰۰ خانواده یا یک سوم کل جمعیت را تحت پوشش قرار می‌داد، گروه‌بندی شدند. انجمن‌های یاد شده از نظر مالی مستقل بودند و کل سیستم آبیاری را مدیریت می‌کردند. در نتیجه این سازوکار، بازگشت هزینه از صفر دلار در سال ۱۹۹۴ به حدود ۷۰۰ هزار دلار در سال ۲۰۰۰ رسید (۱۰). همچنین در نتیجه اتخاذ تدابیر نهادی، دستاوردهایی آموزشی مانند نرخ ثبت نام در مدرسه به صورت قابل ملاحظه‌ای از طریق اصلاحات آموزشی در روستاهایی در کشورهای السالوادور، ماداگاسکار و ایالت اوتار پرادش هند، افزایش یافته است (به ابزارها و تمرین‌های ۱۰ مراجعه نمایید).

-
- 1 . Community-Driven Development
 - 2 . Learning by Doing
 - 3 . Joint Forest Management Program
 - 4 . El Mezqital

پیرابند ۳-۱- رویکرد توانمندسازی در پروژه‌های توسعه اجتماع محور (CDD)

- درک و شناخت ساختارهای اجتماعی و نهادها
- شناسایی قواعد و سازوکارهایی برای کنترل جوامع و اختیارات
- سرمایه‌گذاری در اطلاعات، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی معطوف به سطوح فرودست، ظرفیت سازمانی محلی، در راستای استفاده موثر فقرا از فرصت‌های جدید
- تقویت و توانمندسازی کارکنان عاملیت‌های محلی برای حمایت و پشتیبانی از فقرا و سازمان‌های آنان
- ارزیابی پیشرفت و پیگیری دستاوردها از جمله تغییر و دگرگون‌سازی روابط و سازمان‌های اجتماعی

پروژه‌های فربخشی توسعه اجتماع محور برای انتقال منابع به اقشار فرودست، بویژه در مناطق جغرافیایی حاشیه‌ای که در آنها حکمرانی ضعیف است و فساد پدیده‌ای رایج است و همچنین بازسازی جوامع پس از تعارضات و تنش، بسیار حائز اهمیت هستند. در طول زمان، ارتباط با ساختار دولت‌های محلی باید تقویت گردد. پروژه توسعه ککاماتان در اندونزی، علیرغم بحران مالی و سیاسی و ساختار متمرکز دولتی، موفق شد ۱۰ میلیون نفر جمعیت را در ۱۲۰۰۰ روستا تحت پوشش قرار دهد. ارزیابی‌ها نشان داد که ۶۰ درصد مردم در بین فقیرترین گروه‌ها قرار دارند که ۴۰ درصد آنان رازنان تشکیل می‌دهند. در صندوق توسعه اجتماعی رومانی، فرایند مشارکت شامل آموزش و سرمایه‌گذاری در ظرفیت سازمان محلی و پیگیری و رصد تغییرات در طول زمان بود. یک بررسی از سرمایه‌های اجتماعی، از اعتماد بسیار زیاد در دهکده‌هایی که در پروژه مشارکت داشتند، در مقایسه با دهکده‌هایی که در پروژه دخالت نداشتند، حکایت داشت. در شمال شرق برزیل، تغییر تدریجی از سال ۱۹۸۵ از پروژه‌های توسعه روستایی یکپارچه بزرگ به رویکردهای اجتماع محور تغییر ماهیت داد که این فرایند باعث شد تا ۹۳ درصد منابع به جوامع برسد، این در حالی بود که قبلاً ۲۰ درصد منابع به این جوامع می‌رسید (۱۱).

در حال حاضر، بسیاری از پروژه‌های توسعه اجتماع محور جدید در اشاعه و انتشار اطلاعات، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و ظرفیت‌سازی محلی سرمایه‌گذاری می‌کنند. ظرفیت‌سازی محلی توسط تسهیل‌گران آموزش دیده، و از طریق یادگیری به همراه اجرا و دادن امکان دسترسی مستقیم گروه اجتماع به منابع، و دادن اختیارات برای جذب و اخراج کارگران و پیمانکاران انجام می‌شود. راهبردهای اشاعه اطلاعات نیز شامل انتشار اطلاعات در مورد بودجه‌های محلی در تابلوهای عمومی یا دیوارها و همچنین مجله‌های مالی، ارسال به سازمان‌های غیردولتی، و سایر گروه‌های ثالث که در پایش پروژه‌ها نقش دارند، قرار داده می‌شود (به ابزارها و تمرین‌های ۹ برای

مطالعه موردی پروژه‌های توسعه اجتماع محور مراجعه نمایید).

البته در این خصوص باید با احتیاط عمل شود. پروژه‌های توسعه اجتماع محور، به مانند دیگر پروژه‌ها، ممکن است توسط نخبگان به انحصار در آید. موفقیت‌های این پروژه‌ها بسته به ویژگی‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در هر جامعه متفاوت است. بسیاری از پروژه‌های توسعه اجتماع محور، هنوز هم به صورت نظام مند در ظرفیت‌های سازمانی محلی سرمایه‌گذاری نمی‌کنند و بسیاری از آنها فاقد شاخص‌های شفاف برای رصد و پایش توانمندسازی‌ها هستند، زیرا این پروژه‌ها در برخی موارد دارای اهداف مشخص نیستند. در ارزیابی که اخیراً توسط OECD در مورد صندوق‌های اجتماعی انجام شد، مشخص شد که هر چند صندوق‌های اجتماعی در اجرای زیربنای خرد مقیاس بسیار کارآمد عمل می‌کنند، اما این صندوق‌ها ظرفیت اجتماع محلی یا سرمایه اجتماعی را توسعه نمی‌دهند (۱۲). بیشتر پروژه‌ها، به توسعه مستمر، پایدار و خود اتکای سازمان‌های مدنی که بتوانند شبکه‌ها را در بین اجتماعات و سرانجام در سطح ملی و منطقه‌ای ایجاد کنند، منتهی نمی‌شود. البته استثناهایی در این زمینه وجود دارد. در آفریقا تعدادی از پروژه‌های ظرفیت‌سازی از تعامل و تحول انجمن‌های ملی و منطقه‌ای کشاورزان و همچنین شبکه‌های مرتعداران حمایت و پشتیبانی می‌کنند (به ابزارها و تمرین‌های ۱۳ در خصوص سازمان‌های فقرا برای مثال بورکینافاسو مراجعه نمایید).

بهبود حکمرانی محلی

بهبود حکمرانی محلی برای تأمین و عرضه بهتر خدمات، و پاسخگویی بهتر به مشکلات و اولویت‌های اقشار فقیر بسیار حائز اهمیت است. برای بهبود حکمرانی محلی، دولت‌های محلی باید با اقتدار و منابع کافی، جوامع محلی را از طریق سازوکارهایی که دسترسی شهروندان را به اطلاعات بیشتر می‌کند، فراگیری و مشارکت را تقویت می‌کند، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی دولت به شهروندان را افزایش می‌دهد، و در ظرفیت‌های سازمان محلی سرمایه‌گذاری می‌کند، توانمند سازند. تاکنون تمرکززدایی و اصلاحات دولت‌های محلی در وهله اول معطوف به طرف عرضه نظام‌های رسمی بود و به تقویت و توانمندسازی طرف تقاضا از طریق اقداماتی که شهروندان را قادر به استفاده موثر از فضای بوجود آمده ناشی از اصلاح قوانین و مقررات می‌کند، کمتر توجه شده است. تجربیات در کشورهای بولیوی، هند، فیلیپین و اوگاندا نشان داد که علیرغم ایجاد فضای مناسب در نتیجه تصویب قوانین جدید - فقدان سرمایه‌گذاری در اشاعه اطلاعات و ظرفیت‌های سازمان محلی جامعه مدنی و سازمان‌های مردم فقیر- باعث می‌شود تا فقرا نتوانند به صورت موثری در دولت‌های محلی مشارکت کنند (۱۳). این موضع

نشان می‌دهد که توجه کافی به رابطه بین شهروندان و دولت‌های محلی وجود نداشته است. البته باید متذکر شد که برای بهبود حکمرانی خوب محلی، توجه به طرف تقاضا در حال شکل‌گیری است. با این وجود، هنوز نمونه‌های فراوانی از تلاش‌ها برای افزایش دسترسی به اطلاعات، سازوکارها و طراحی برای فراگیری و مشارکت مردم، و همچنین ایجاد سازوکارهای پاسخگویی به شهروندان وجود دارند. به عبارت دیگر، در حوزه اصلاحات دولت‌های محلی، به نظر نمی‌رسد موارد قابل قبولی از سرمایه‌گذاری در زمینه سازمان‌های فقرا یا سایر انجمن‌های مدنی محلی میانجی وجود داشته باشد، در حالی که آنان می‌توانند نقش‌های موثری به فقرا محول کنند (جدول ۳-۲) (۱۴).

دسترسی به اطلاعات

برای بهبود حکمرانی، تأیید صحت اطلاعات از سوی منابع مستقل بسیار حائز اهمیت است. وقتی که شهروندان نمی‌دانند که دولت‌های محلی چه کاری را انجام می‌دهند و چگونه منابع مالی را هزینه می‌کنند، در نتیجه دولت‌های محلی انگیزه چندانی برای بهبود عملکرد، پایش عملکرد، ثبت و انتشار نتایج و عملکردهای خود ندارند. به همین دلیل، باید از صحت و درستی اطلاعات از طریق قوانین و مقررات، و ضوابط اطمینان حاصل کرد. در راجستان هند، مبارزه‌های *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* برای دستیابی به صورت‌حساب‌ها، دستمزدها و استخدام افراد در پروژه‌های توسعه دولتی نه تنها فساد محلی را افشاء کرد و منجر به اقدامات اصلاحی در برخی موارد شد، بلکه بی‌دزنگ قانون ملی حق دسترسی به اطلاعات^۱ مورد توجه قرار گرفت.

جدول ۳-۲- بهبود حکمرانی محلی طرف تقاضا، مثال های طبقه بندی شده براساس عناصر اصلی توانمندسازی

اطلاعات	فراگیری / مشارکت	مسئولیت پذیری
حق دسترسی به اطلاعات، هند	فراگیری و مشارکت زنان در موسسات Panchayat Raj، هند	برنامه صدای مردم، اکراین
کارت های گزارش شهروندی در بنگلور، هند	برنامه ریزی و بودجه ریزی مشارکتی، پورتوالجر، برزیل	قانون در خصوص مشارکت عمومی و تمرکززدایی، بولیوی
پایگاه اطلاعات شهرداری برای اشاعه اطلاعات عملکرد، آرژانتین	مشارکت شهروندان در تصمیم گیری در زمینه مالیات و تدوین ضوابط، آرژانتین و ونزوئلا	رفراندوم شهروندان برای عزل شهرداران منتخب، ایالت مادیا پرادش، هند

در حال حاضر، بسیاری از دولت های شهری برای افزایش تعامل شهروندان با دولت در حال ایجاد پایگاه های اطلاعاتی هستند که دسترسی به گواهی نامه ها و ثبت دارایی ها را تسهیل می کند و بازخوردهای خوبی از عملکرد آنان ارایه می دهد. در آمریکای لاتین، بانک جهانی در حال وصل شدن به پایگاه های اطلاعاتی شهرداری های ۱۰ پایتخت در این کشورهاست تا مبادله تجربیات و همچنین مشارکت عمومی را در این پایتخت ها تشویق کند. در آرژانتین، پروژه کریستال از اینترنت برای درک بهتر اطلاعات در خصوص استفاده و مصرف از منابع عمومی در برنامه های مختلف استفاده می کند (۱۵). این پایگاه اطلاعاتی، به صورت خارجی توسط *Foto Transparencia* که گروهی متشکل از ۱۵ سازمان غیردولتی فعال در شفافیت دولت ها هستند، حسابرسی می شود.

بازخورد اطلاعاتی شهروندان در خصوص عملکرد دولت، ابزار سودمندی برای بهبود حکمرانی محلی است. به منظور اطلاع رسانی در خصوص عدم پاسخگویی، عملکرد ضعیف و فساد نهادهای دولتی، گروه های شهروندان در بنگلور هند، بررسی پیمایشی از عملکرد دولت انجام داده و اطلاعات گردآوری شده را در اختیار عموم و روزنامه ها قرار دادند تا برای اصلاحات

به دولت فشار بیاورند. در سال ۱۹۹۳، مرکز امور عمومی^۱ در بنگلور توزیع کارت‌های گزارش شهروندی را برای خدمات عمومی آغاز کرد. برای این منظور از شهروندان خواسته شد تا میزان کیفیت، کفایت و کارایی خدماتی مانند آب، حمل و نقل، برق، ادارات و دفاتر شهرداری‌ها، سیاست‌ها و یافته‌هایی که در رسانه‌ها اعلام عمومی شدند را رتبه‌بندی کنند. این فرایند به مباحثی با رهبران نهادها برای اصلاحات منتهی شد و در برخی موارد نیز خدمات بهبود پیدا کرد. این روش شناسی به سایر ایالت‌ها گسترش پیدا کرد و اخیراً نیز در کل کشور هند مورد توجه قرار گرفته است (به ابزارها و تمرین ۱۶ مراجعه نمایید) (۱۶). علاوه بر این بنگلور برای نوآوری *Swabhimana* معروف شده است. در این نوآوری، مهندسان و معماران داوطلب تلاش کردند تا اطلاعات ساخت و احداث سازه‌های عمومی را رسانه‌ای کنند و فعالیت‌های عمومی شهر را به صورت مستقیم در پایگاه اطلاعاتی اعلام، و اطلاعات عمومی در باره همه جنبه‌های قراردادها را اطلاع‌رسانی کنند. این کار باعث مسئولیت‌پذیری بیشتر پیمانکاران شد (۱۷).

فراگیری و مشارکت: برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، تدوین قانون و مدیریت

مشارکت شهروندی در برنامه‌ریزی، تخصیص بودجه و تدوین قوانین که عمدتاً توسط نمایندگان مردم آغاز می‌شود، می‌تواند باعث بهبود حکمرانی و تأمین و عرضه خدمات شود. همچنین این فرایند کمک می‌کند تا وکلا و نمایندگان دوباره انتخاب شوند. برای اینکه این فرایند هدفمند باشد، باید در خصوص محدودیت‌های بودجه به منظور اجتناب از طولانی شدن فهرست درخواست‌ها و تقاضاها، بسیار دقت کرد. سیاست‌های کلان شهری برای کاهش فقر می‌تواند برای گردآوردن ذی‌نفعان از بخش‌های مختلف به منظور اجرای کارآمدتر سیاست‌های کاهش فقر بسیار موثر باشند (۱۸). در کشور کلمبیا، شهرداری‌ها درصد کاربرد فرایندهای مشارکتی با جوامع محلی به منزله ابزاری برای پاسخ به اولویت‌های جامعه هستند که لازم است در ساخت و نگه‌داری فعالیت‌های عمومی مدنظر قرار گیرند. بررسی پیمایشی افکارسنجی نشان داد که توزیع بخشی مناسب امکانات، و همچنین اعتماد بیشتر شهروندان، می‌تواند در این خصوص بسیار موثر باشد. یافته‌های مشابهی نیز از کشورهای بلغارستان، کروواسی، رومانی، عربستان و اوکراین نیز بدست آمده است.

برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشارکتی، مستلزم مشارکت شهروندان در جلسات گروهی است. اطلاعات گردآوری شده در مورد اولویت‌های همسایگان برای توزیع بودجه دولتی، جمع‌بندی

می‌شود. پیشگام این رویکرد شهر پورتو الگره^۱ در برزیل در سال ۱۹۹۸ است. این کار از طریق حمایت مستمر شهرداران نهادینه شده است. در یکی از سال‌ها، از مجموع ۱۵۰۰ درخواست و پیشنهاد، فقط برای اجرای ۲۰۰ درخواست از پروژه‌های عمومی، منابع مورد نیاز، تامین شد. بین سالهای ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸، بیش از ۲۶۰ میلیون دلار در پروژه‌های مشترک توسط مشارکت‌کنندگان هزینه شد که بیشتر آنها در مناطق محروم و فقیرتر انجام شد. تا ژوئن سال ۲۰۰۰، برآورد شد که حدود ۱۰۰ شهرداری از پنج ایالت در برزیل در حال اجرای برخی از جنبه‌های مشارکت شهروندی در تخصیص و توزیع بودجه بودند (۱۹) (به ابزارها و تمرین‌های ۶ برای اطلاعات بیشتر در مورد بودجه ریزی مشارکتی مراجعه نمایید).

به منظور بهبود حکمرانی شهری، ریشه‌کنی فساد و ایجاد اجماع عمومی در خصوص تصمیمات غیرمردمی^۲ (نامحسوب) مانند افزایش مالیات برخی از شهرها، برگزاری referendum شهری برای چنین تصمیم‌گیری‌هایی در برخی شهرها نهادینه شده است. در شهر ماردل پلاتا^۳ در آرژانتین، شهردار منتخب جدید برای ۲۶ پروژه عمومی که طی دوره او باید ساخته می‌شدند، درخواست referendum کرد. برنامه مزبور باعث بهبود زیربنای‌های جاذبه‌های گردشگری شد که به دنبال آن، هزینه‌های پروژه‌ها با مالیات‌های پرداخت شده طی پنج سال بازگردانده شد. شهروندان به این referendum رای مثبت دادند و کارها براساس جدول زمانی به اتمام رسید و شهردار دوباره انتخاب شد (۲۰). در شهر کاپوس الیاس^۴ ونزوئلا، عملکرد شهرداری در خصوص دسترسی عمومی به اطلاعات، بهره‌وری، اثربخشی هزینه و فساد در یک سال بیش از ۵۰ درصد بهبود پیدا کرد. علت این دستاوردها و موفقیت‌ها، به بودجه‌ریزی مشارکتی، اشاعه عمومی و کامپیوتری اطلاعات در خصوص عملکرد شهرداری و تشکیل کمیسیون حسابرسی سه‌گانه^۵ نسبت داده شد، که مشارکت شهروندان را در خود داشت. برای این منظور نیز اداره کارکردی برای توسعه و مشارکت شهروندی ایجاد شد.

مشارکت شهروندان در تنظیم و تدوین قواعد نوین می‌تواند انحصارات دولتی را در هم بشکند. در شهرداری مورن^۶ در استان بوینس آیرس آرژانتین، دولت با همکاری شورای شهر طرحی را برای اظهار نظر و شنیدن صدای مردم ارائه کرد. برای این منظور طراحی معیارهایی را در

-
- 1 . Porto Alegre
 - 2 . Unpopular Decisions
 - 3 . Mar Del Plata
 - 4 . Compos Elias
 - 5 . Tripartite Auditing Commission
 - 6 . Moron

دستور کار قرار داد و برای اعطای جایزه به بزرگترین عرضه کننده خدمات جمع آوری پسماندها فراخوان داد. این فراخوان و شنیدن صدای مردم منجر به تغییراتی در کارکردهای عرضه کنندگان خدمات پسماندها شد. این فرایند امکان مزایده برای شرکت های جدید را نیز فراهم کرد که در برخی از این شرکت ها کارگران با قراردادهای کاری خاصی فعالیت می کردند و به همین دلیل در این شرکت ها بیشتر ستاندها و محصولات به جای داده ها مدنظر قرار می گرفتند (نگاه ابزاری به کارگران). با ایجاد فضای رقابتی، هزینه قراردادها حدود ۳۰ درصد کاهش پیدا کرد (۲۲).

در صورت وجود نابرابری های اجتماعی شدید، آغاز تغییرات و دگرگونی ها بدون قوانین و مقرراتی که لازمه آن فراگیری و مشارکت محرومین یا گروه های حاشیه ای در حکمرانی محلی است، بسیار مشکل می شود. در فرهنگ هند، این کار به اصلاح قانون اساسی نیاز داشت. این اصلاحیه یک سوم از اعضای شوراهای *panchayats* (دهکده های دارای شورا^۷) را مکلف می کرد تا به زنان فرصت هایی برای رساندن صدای شان، اولویت بندی و رهبری در حکمرانی محلی را عهده دار شوند. در حالیکه در بسیاری از شوراهای روستایی (*panchayats*)، زنان به عنوان رهبر عهده دار هدایت و رهبری شدند، اما در سایر جوامع به دلیل هنجارهای فرهنگی و فقدان نظام حمایتی و همچنین فقدان آموزش، هنوز نقش زنان محدود است (۲۳).

مسئولیت پذیری و پاسخگویی

دسترسی به اطلاعات پیش نیاز مسئولیت پذیری و پاسخگویی است. همانگونه که قبلاً عنوان شد، پایش شهروندی عملکرد دولت از طریق کارت گزارش^۸ یا کارت های امتیاز^۹ و با برگزاری کارگاه های آموزشی که در آن شهروندان یافته های خودشان را با مقامات دولتی به بحث می گذارند، انجام می شود. این کارگاه ها که با پوشش گسترده رسانه ها انجام می شود، ابزار موثری برای طرح تقاضاهای شهروندان برای بهتر کردن مدیریت محلی محسوب می شود. بنابراین، زمانی که دولت ها، سازوکار مسئولیت اجتماعی را پذیرفتند، در این صورت اثربخشی اطلاعات می تواند بهتر و کارآمدتر شود.

برنامه صدا و نظرات مردم در *Ivano-frankivsk* و شهر *Ternopil* در اوکراین، کارت های امتیاز شهروندی را در خصوص خدمات عمومی پس از جلب رضایت دو شهردار برای مشارکت در کمپین، ایجاد کرد (۲۴). این بررسی از گسترش نارضایتی از کیفیت خدمات و گسترش رشوه خواری حکایت داشت. ۵۰ درصد از پاسخگویان شکایت داشتند که خدمات دولتی براساس

7 . Village-Level Council

8 . Report Cards

9 . Scorecards

ضوابط و مقررات ارایه نمی‌شود. در *Ternopil*، شهرداری یک مرکز ارایه خدمات افتتاح کرد که مردم می‌توانستند همه هزینه‌های خدمات شهری را در آنجا بپردازند. در شهر *Ivano-frankivsk* اصلاحات آموزشی، شهروندان بیشتری را تشویق کرد تا از طریق گروه‌های مشاوره آموزشی، شوراهای مادر، گروه‌های شهروندی و شهرداری‌ها با یکدیگر برای رویارویی با سایر مشکلات شناسایی شده، کار کنند (۲۵). در تابستان سال ۲۰۰۱، روش کارت امتیاز به دو شهرداری دیگر در کشور اکراین نیز بسط داده شد. کارهای مشابه‌ای نیز در کشور بلغارستان، کروواسی و عربستان انجام شد که این کار اعتماد متقابل و مشارکت جدیدی را بین شهروندان و مقامات شهری بوجود آورد.

قانون بولیوی در خصوص مشارکت عمومی^۱، در سال ۱۹۹۴ در کشور بولیوی تصویب شد. به موجب این قانون سازمان‌های مردم بومی این کشور در تصمیم‌گیری‌های شهرداری مشارکت داده شدند، که در نتیجه آن کمیته‌های دیده بان جامعه^۲ برای بررسی و نظارت فعالیت‌ها و تصمیمات شهرداری‌ها و توقف انتقال وظایف دولت مرکزی به دولت‌های محلی-در صورتی که برنامه سالانه آنان به تقاضای جامعه پاسخ نمی‌داد- توانمند شدند. بدون سازوکارهای نهادی، مشارکت شهروندان برای بهبود حکمرانی خوب جهت کاهش فقر بسیار مشکل و پیچیده است. در حالیکه قوانین مشارکت شهروندی امکان تغییرات را در کشورهای بولیوی و هند فراهم کرد، اما نتایج حاصل از اجرای این قوانین در این کشورها متفاوت بود. این مسئله ناشی از ظرفیت محلی متفاوت برای دسترسی به اطلاعات، بسیج منابع، سازماندهی، قاطعیت رهبری و مسئولیت‌پذیری طرف تقاضا بوده است (۲۶).

در هند، مجلس ایالتی مادیاپرادش قانونی را در سال ۱۹۹۹ تصویب کرد که به موجب آن شهروندان ناراضی، از این حق برخوردار شدند تا از طریق رفتارندوم شهردار منتخب را به صورت میان دوره‌ای انتخاب کنند. این قانون، اولین قانون در نوع خود در هند بود. قانون جدید، از قانون رفتارندوم مشابه در کشور سوئیس الهام گرفته شد. این قانون بیان می‌کند، اگر سه چهارم قانون‌گذاران محلی بیانیه‌ای را بر علیه شهرداری که به صورت مستقیم انتخاب شده و دو سال را در سمت خود طی کرده باشد، در این صورت، رفتارندوم برای تصمیم‌گیری در مورد سرنوشت شهردار تصمیم می‌گیرد. در شهر معدنی *Anoopur* هند، در آوریل سال ۲۰۰۱، حدود ۵۵۱۹ نفر از ۸۷۹۹ واجد شرایط رای، به دلیل فساد شهردار او را برکنار کردند (۲۱). شایان ذکر است، هرچند، در نبود گروه‌های شهروندی قوی و سازمان‌های مردم فقیر، چنین قوانین و مقرراتی می‌توانند به

1 . Bolivia's Law on Popular Participation

2 . Community Vigilance Committees

عنوان یک ابزار سیاسی استفاده شود، به گونه‌ای که به استناد این قانون می‌توان تقریباً در هر سال شهردار را تغییر داد، همانگونه که در شهرداری‌های بولیوی اتفاق افتاد. (۲۸).

بهبود حکمرانی ملی

سیاست‌ها و گزینه‌های کلان اقتصادی، در زمره حوزه‌هایی هستند که فضای باز مشارکت اجتماعی را آغاز کرده‌اند. شایان ذکر است، تصمیم‌گیری‌های نهایی به تخصص‌های فنی نیاز دارد، زیرا بحث و مذاکره با کسانی که تحت تأثیر تصمیمات قرار می‌گیرند، و معمولاً اهداف و مقاصد متعددی دارند، کار بسیار مشکلی است. این کار به شفاف‌سازی پیوندها و روابط دو طرفه و مفروضات اساسی بده-بستان‌ها و گزینه‌های انتخاب کمک می‌کند و سرانجام این فرایندها به مباحثی درخصوص ظرفیت‌سازی نهادی برای اجرای اصلاحات، همگرایی و همبستگی منتهی می‌شود که باید با کمک گروه‌های مختلفی از جامعه ساماندهی شود تا سرانجام در مورد اهمیت اصلاحات، توافق و اجماع اجتماعی بوجود آورد. این فرایند به اصلاحگران، فضای لازم برای مانور در برابر منافع سیاسی افراد خاص فراهم می‌کند و همه را برای درگیر شدن و مشارکت در این فرایند آموزش می‌دهد و به شناخت و توسعه لازم برای سازوکارهای جبرانی برای فقیرترین، متاثرترین شهروندان از این فرایندها، کمک می‌کند.

در رسانه‌های عمومی و همچنین فرایندهای مشاوره‌ای پیشرفت‌های زیادی برای تبیین و نشان دادن ارزش ابزارهای اطلاعاتی بدست آمده است. در بسیاری از کشورها برقراری ارتباط بین اطلاعات گردآوری شده با سازوکارهای مسئولیت‌پذیری در قبال فقرا و گروه‌های شهروندی در حال شکل‌گیری است. در اصلاح اعتبارات و وام‌های بخشی و همچنین حمایت از وام‌ها و اعتبارات فرض می‌شود که ظرفیت محلی در کلیه سطوح جامعه مدنی برای گردآوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات و تعامل موثر با دولت‌ها برای پاسخگو کردن آنان وجود داشته باشد. بودجه‌های حمایت از وام‌ها و اعتبارات به صورت مستقیم توسط فعالیت‌های ظرفیت‌سازی حمایت نمی‌شود (جدول ۳-۳). به استثنای کشور اوگاندا، ظرفیت‌سازی برای تشخیص مشارکتی فقر تاکنون در سطح ملی و حتی در دولت‌ها یا در دانشگاه‌های محلی یا سایر سازمان‌های جامعه مدنی نهادینه نشده است. ظرفیت محلی و ملی سازمان‌های جامعه مدنی برای مشارکت موثر در این نقش‌ها و کارکردهای جدید بسیار ضروری است و باید در قانون توجه قرار گیرد.

فرایند اصلاحات بخش عمومی که بر عقلایی و منطقی کردن و رصد هزینه‌های عمومی و همچنین مدرنیزه کردن سیستم‌های مالی تأکید می‌کنند، اولین گام مهم به سوی دورنی‌کردن و

مسئولیت پذیری عمومی (دولتی) است. اگر مشارکت و دسترسی عمومی به اطلاعات کلیدی به شکل های قابل درک و شفاف انجام شود، در این صورت می تواند به پاسخگویی و مسئولیت پذیری بیشتر دولت ها برای بهبود عملکرد آنان منتهی شود.

فرایندهای مشارکتی در توسعه و تدوین راهبردهای کاهش فقر در سطح ملی، بویژه در رابطه با تهیه و آماده سازی گزارش راهبردی کاهش فقر در کشورهای با درآمد پایین، محور اصلی تلاش ها برای رسیدن به اجماع و وفاق اجتماعی در زمینه اولویت های هزینه های دولت و همچنین اصلاح سیاست هاست. این فرایندها می توانند مبنایی برای پاسخگویی عمومی به شهروندان باشند. از آنجایی که فرایندهای ملی و سیاست ها، در دسترسی مردم فقیر به منابع و فرصت ها نقش دارند، در نتیجه، یکپارچه سازی و تلفیق این فرایندها در چهار عنصر اصلی توانمندسازی بسیار حیاتی است (۲۹).

جدول ۳-۳- بهبود حکمرانی ملی، مثال های طبقه بندی شده بر اساس عناصر اصلی توانمندسازی

اطلاعات	فراگیری / مشارکت	مسئولیت پذیری
پایگاه اطلاعاتی ملی، آرژانتین	گزارش فرایندهای استراتژی کاهش فقر در چندین کشور	اعتبارات حمایتی کاهش فقر، اوگاندا
قانون آزادی اطلاعات، رومانی	ارزیابی های مشارکتی فقر، ویتنام	گزارش کارت شهروندی در زمینه خدمات حمایت از اقشار فقیر، فیلیپین
تعدیل ساختاری برنامه ای، لاتویا	موافقتنامه مشارکت اجتماعی، ایرلند	اصلاح وام اجتماعی برنامه ای، پرو
	تعدیل وام بخش معدن، روسیه	

دسترسی به اطلاعات

در سطح جهان و با پیشرفت فناوری‌های اطلاعاتی، ارایه سطوح نوینی از شفافیت و پاسخگویی از طریق کاربرد فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی، یعنی آنچه با عنوان حکمرانی الکترونیک^۱ شناخته می‌شود، امکان پذیر شده است. همانگونه که در مورد کشور آرژانتین عنوان شد، دولت ملی در اینترنت، اطلاعات در زمینه استفاده از منابع عمومی را با چارچوب‌هایی شفاف و قابل درک ارایه داده است. در این فرایند، نه تنها مقدار تخصیص منابع مالی به برنامه‌های مختلف ارایه شده است، بلکه چگونگی مدیریت این منابع نیز در آن ارایه می‌شود (۳۰). در اینجا هدف اصلی، اطلاع‌رسانی به شهروندان است، بنابراین آنها می‌توانند بر نمایندگان منتخب خود و مقامات دولتی کنترل موثری داشته باشند (به ابزارها و تمرین‌های ۱ مراجعه کند).

شمار زیادی از کشورها در حال تصویب قوانین و مقررات جدیدی برای حمایت و پشتیبانی از آزادی دسترسی به اطلاعات در خصوص عملکرد دولت و تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش پاسخگویی و کارآیی هستند. برای مثال، در رومانی، یک مطالعه پیمایشی افکارسنجی، میزان بالایی از فساد را آشکار کرد، اما رسانه‌ها و شهروندان به اطلاعات دسترسی نداشتند. در واکنش به این موضوع، انجمن دانشگاهی رومانی^۲، ائتلاف بومی متشکل از سازمان‌های غیردولتی رومانی، رسانه‌ها و سازمان‌های سیاسی ایجاد کرد تا پیش‌نویس قانون آزادی اطلاعات را تهیه کنند. سرانجام این قانون در اکتبر سال ۲۰۰۱ تصویب شد.

وام برنامه‌ای تعدیل ساختاری کشور لاتویا (PSAL-I)^۳ شامل اقداماتی در خصوص تضمین دسترسی به اطلاعات از جمله اطلاعات در مورد فعالیت‌های ضدفساد و تصمیمات دادگاه‌ها و قوانین و مقررات است (به ابزارها و تمرین ۵ مراجعه نمایید).

فراگیری و مشارکت

فراگیری و مشارکت مردم فقیر در فرایندهای برنامه ریزی ملی می‌تواند به صورت غیرمستقیم و از طریق گردآوری اطلاعات در خصوص اینکه مردم فقیر چه می‌خواهند و اولویت‌ها و تجربه‌ها برای دسترسی به منابع و خدمات عمومی چیست، انجام شود. زمانی که فرایندهای تصمیم‌گیری به صورت باز و حتی به صورت غیرمستقیم عمل کند و ذی‌نفعان جدیدی که دارای دیدگاه‌های مختلف باشند، در این صورت امکان تعارض و اختلاف نظر وجود دارد. مدیریت فرایندهای

1 . E - Governance

2 . Romanian Academic Society

3 . Latvia Programmatic Structural Adjustment loan I

مشارکتی برای اصلاحات فرایندی پیچیده است. برای بودجه ریزی ملی، یا حتی برای گردآوری اطلاعات از طریق ارزیابی های فخرمشارکتی - به سرمایه گذاری های زیادی برای اعتماد سازی و برقراری ارتباط نیاز است (پیرابند ۳-۲). این کار به زمان و هزینه های زیادی نیاز دارد. حتی در بولیوی، بلغارستان، گینه، فیلیپین، اوگاندا، اکراین یا ویتنام، روابط جدید و کارکرد مشارکت های حامی مردم فقیر، بدون صرف زمان و منابع مالی به منظور تسهیل ارتباط گروه ها و احزاب برای مذاکره، یادگیری از یکدیگر، تغییر فرایندها و سرانجام کار با یکدیگر به عنوان شرکاء، به سادگی شکل نگرفته است.

پیرابند ۳-۲. بهبود حکمرانی

- سرمایه گذاری برای بهبود شرایط زندگی مردم فقیر، منافع بخش خصوصی و سایر ذی نفعان با حمایت دولت ها
- سرمایه گذاری برای ایجاد ائتلاف ها و گروه های جدید، و ایجاد حس اعتماد و علائق مشترک در بین ذی نفعان
- انتظار فراز و نشیب، صرف زمان، بردباری و نیکخواهی
- حمایت فرهنگی از بحث و مذاکره، گفتگو و اقدامات لازم پایش عمومی عملکرد دولت
- سرمایه گذاری در کارت های شهروندی به منظور پایش هزینه های دولت، بررسی جریان پولی و اندازه گیری و سنجش دستاوردها و موفقیت های عرضه خدمات

هرچقدر فرایند اصلاحات پیچیده تر و مناقشه برانگیزتر باشد، به سرمایه گذاری های بیشتری در فرایندهای مشاوره ای، ایجاد تفاهم و اجماع و تشکیل کمیته های راهبری^۱ مشترک نیاز است. این کار باید شامل جامعه مدنی و بخش خصوصی باشد. برای مثال، این نتایج توسط تجربیات PRSP در بولیوی، کنیا و اوگاندا، تایید شد. فرایند مشورتی قبلاً برای تدوین و توسعه برنامه اقدام جنسیتی مراکش^۲ که در این کشور بسیار محل بحث و مناقشه بود و همچنین با اختلاف نظرات و تنش های زیادی همراه بود، مورد استفاده قرار گرفت (۳۱).

مطالعات اخیر در کشور آفریقای جنوبی نشان داد که فقدان ائتلاف و همگرایی بین دولت و اتحادیه های کارگری مانع از اجرای اصلاحات کلان اقتصادی در این کشور شده است (۳۲).

1 . Steering Committees

2 .Morocco Gender Action Plan

در آمریکای لاتین، رهبران کشورهای بولیوی، کلمبیا، اکوادور، هندوراس، نیکاراگوئه و پاراگوئه برای مدیریت مشارکتی ذی‌نفعان در طراحی و اجرای راهبردهای ضد فساد درخواست کمک کردند. بدون چنین سرمایه‌گذاری‌هایی، اصلاحات شکست می‌خورد. این مسئله باعث فسخ قرارداد ۳۰۰ میلیون دلاری وام تعدیل ساختاری دراندونزی شد. نتیجه این فرایند در این کشور به بی‌اعتمادی بین گروه‌های شهروندی و دولت و عدم پیشرفت در سازوکارهای پاسخگویی عمومی منتهی شد.

ارزیابی‌های فقر مشارکتی (PPAs)^۱ و همچنین بررسی‌های پیمایشی ملی، ابزارهای مهمی برای اطلاع یافتن از سیاست‌های غیررسمی و تخصیص بودجه است. در اوگاندا و ویتنام، ارزیابی‌های فقر مشارکتی به علت عدم پیش‌بینی سازوکارهای مناسب، بسیاری از داده‌ها و اطلاعات به صورت ناقص گردآوری شدند. البته مالکیت دولتی فرایند ارزیابی‌های فقر مشارکتی تضمین کرد که این یافته‌ها مورد استفاده قرار گرفتند. در اوگاندا، دولت سرمایه‌گذاری‌های خود را برای تأمین آب به میزان قابل توجهی افزایش داد. در راستای استفاده از سازوکارهایی برای استفاده انعطاف‌پذیرتر از تخصیص بودجه، برخی از مناطق را برای پاسخ به نیازهای محلی توانمند ساخت. در ویتنام، یافته‌های ارزیابی فقر مشارکتی، پروژه‌ها را به سوی کاهش فقر شهری و همچنین مسائل و مشکلات اقلیت‌های نژادی و جنسیتی هدایت کرده است. در یکی از استان‌ها، افزایش زیاد درآمد، بسیار دردسرساز و غیرشفاف شد. البته این موضوع در بررسی هزینه‌های ملی دولتی ریشه‌یابی شد. همچنین این مطالعه اجرای ضعیف دستور کار دمکراسی برای فرودستان^۲ را نشان داد. به همین علت، سازوکارهایی برای تشویق دو سویه جریان اطلاعات مورد توجه قرار گرفت که در این خصوص می‌توان به اجرای آزمایشی کارت گزارش شهروندی در مورد ارائه خدمات اساسی توسط دولت اشاره کرد (به ابزارها و تمرینات ۳ درخصوص توانمندسازی در برنامه کشوری ویتنام و ابزارها و تمرین ۲۰ درخصوص تشخیص مشارکتی فقر^۳ مراجعه نمایید).

فرایند «موافقتنامه‌های مشارکت اجتماعی»^۴ در ایرلند مثال خوبی از توجه به ثبات اجتماعی و اقتصادی است که می‌توان از طریق سازوکارهای مشارکت، طیف گسترده‌ای از ذینفعان را برای تصمیم‌گیری‌های اقتصادی در مورد اهداف تشویق کرد. مباحث کشور ایرلند که مبتنی بر پیش‌بینی‌های اقتصادی دولت است، طی ده سال گذشته، چارچوب‌های نهادی در

- 1 . Participatory Poverty Assessment
- 2 . Grassroots Democracy Decree
- 3 . Participatory poverty diagnostics
- 4 . Social Partnership Agreements

دولت، بخش خصوصی و نمایندگان جوامع مدنی از جمله اتحادیه‌های کارگری شکل گرفت، به‌گونه‌ای که این اتحادیه‌ها برای مشارکت در تصمیمات اقتصادی - اجتماعی کلان گرد هم جمع می‌شوند. حمایت عمومی برای اصلاحات یکی از عوامل مهم احیای رقابت، حفظ ثبات صنعتی و تأمین محیط مناسب برای سرمایه‌گذاری و رشد، و حفظ جایگاه ایرلند به عنوان «بیر سلتيك»^۱ است (۳۳). (به ابزارها و تمرینات ۶ درخصوص بودجه‌ریزی مشارکتی مراجعه کنید).
وام تعدیل بخش معدن روسیه^۲، مثال متفاوتی در این زمینه ارائه می‌کند. برای این منظور اصلاحاتی برای رویارویی با مجموعه‌ای از مشکلات در بخش معدن از جمله کاهش بهره‌وری - علیرغم اعطای ۲/۷ میلیارد دلار یارانه - عدم پرداخت به موقع دستمزدها، تعطیلی معدن و افزایش درگیری و نزاع در بین کارگران معدن اجرا شد. پشت پرده، بی‌ثباتی وجود داشت و پنج تغییر شامل نخست‌وزیر و چهار رهبر مختلف موسسات معدنی، بین سالهای ۱۹۹۶ و ۲۰۰۰ اتفاق افتاد. برای رویارویی و حل مشکلات معدن، اصلاحات و طرح‌ریزی نهادی با استفاده از مشاوره و گفتگو با افراد متأثر از این تحولات، بررسی و تعیین تنگناهای سیاسی، گردآوری اطلاعات و منابع انجام شد و سپس اقدامات برای رویارویی و حذف این تنگناها شناسایی شد. اما مشکلات همچنان پا برجاست، یارانه‌های صنعت در سال ۲۰۰۰ تا ۰/۲۸ میلیارد دلار کاهش یافت که از این مبلغ حدود یک سوم به سوی حمایت‌ها و توسعه اجتماعی تغییر جهت داد. با اتخاذ این تدابیر، بهره‌وری معادن ۷۷ درصد بهبود پیدا کرد و ۹۸ درصد کارگران منتظرالخدمت و از کار افتاده سود خودشان را به صورت مستقیم و به موقع دریافت کردند (به ابزارها و تمرینات ۵ برای مباحث بیشتر در خصوص اصلاحات بخش معدن روسیه مراجعه نمایید).

مسئولیت‌پذیری: پایش شهروندی^۳

برای اینکه بازخوردهای شهروندان بر تصمیم‌گیری‌ها تأثیر بگذارد، باید اطلاعات در رسانه‌های عمومی منتشر شود. این اطلاعات باید به سرعت و براساس مجموعه‌ای از شاخص‌های کلیدی عملکرد، استفاده از اطلاعات کمی و کیفی یا اطلاعاتی که به روش‌های مشارکتی گردآوری شدند، منتشر، و سپس در اختیار تصمیم‌گیران قرار گیرند تا نسبت به این بازخوردها پاسخگو باشند. اشاعه این اطلاعات بویژه در مورد وام بسیار حائز اهمیت است و باید به همراه تصمیمات سالانه برای انتشار در ترازنامه سالانه منعکس شوند.

سه نوع از فعالیت‌های پایش اهمیت بیشتری دارند: رصد هزینه‌ها یا بررسی‌های جریان

- 1 . Celtic Tiger
- 2 . Russia Coal Sector Adjustment Loan
- 3 . Citizen Monitoring

پولی، پایش عرضه خدمات اساسی به افراد فقیر، و نظارت بر اثرات تعدیل سیاست‌های کلان اقتصادی. با استفاده از تکنیک‌های مختلف گردآوری داده‌ها، تجربه‌ها در این زمینه‌ها در حال افزایش است. از مهمترین این تکنیک‌ها می‌توان به کارت‌های ملی امتیاز شهروندی و بررسی‌های پیمایشی خانوارها در خصوص خدمات اساسی کلیدی، بررسی‌های فصلی اجتماعی، بررسی‌های ارزیابی بهره‌برداران، پیمایش پرسشنامه‌ای شاخص‌های رفاه مرکزی^۱، پیمایش پیگیری بودجه و ارزیابی و پایش مشارکتی اشاره کرد. (۳۴).

روش‌های پاسخگویی اجتماعی که خدمات اجتماعی ارائه می‌کنند و اجتماعات محلی با دسترسی به اطلاعات می‌توانند به طور موثری عملکرد دولت‌ها را پایش نمایند. این فرایند به عنوان یکی از ویژگی‌های حمایت بودجه‌ای از وام‌ها در حال شکل‌گیری است.

پروژه حمایت اعتباری کاهش فقر (PRSC)^۲ اوگاندا شامل یک بخش مستقل برای پایش عملکرد دولت توسط ذی‌نفعان است که وظیفه آنها نظارت بر جریان منابع، نظارت بر فساد و ارائه خدمات است. انتظار می‌رود که نتایج پایش جامعه مدنی سرانجام به عنوان بخشی از ابزار تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گیرد. این روش پایش باعث شد تا هزینه‌های عمومی (دولتی) کشور اوگاندا موفق عمل نماید.

روش پیگیری، الزاماً یک روش پیمایش جریان پول است (به ابزارها و تمرین‌های ۵ مراجعه نمایید) (۳۵). روش‌شناسی گزارش کارت شهروندی^۳ اخیراً در سطح ملی در کشور فیلیپین به عنوان ابزاری برای پیگیری ارزیابی فقرمورد استفاده قرار گرفته است. پیمایش توسط بانک جهانی و با همکاری و مساعدت سازمان پژوهشی پیمایشی محلی^۴ و ایستگاه‌های تغییرسنجی اجتماعی^۵ انجام شد. پرسشنامه‌های طراحی شده بر اساس آگاهی و اطلاعات شهروندان، دسترسی، استفاده و رضایت‌مندی از خدمات عمومی حامی فقیران در ۵ زمینه شامل مراقبت از سلامت، آموزش پایه، مسکن، آب و توزیع برنج یارانه‌ای تنظیم شده بودند و دفتر ملی مدیریت بودجه^۶ با انتشار رسمی کارت گزارش در مورد خدمات موافقت کرد.

در بلندمدت، اگر سازوکارهای نهادی برای مشارکت شهروندان و بازخوردها از جامعه، ناحیه و سطوح ایالتی به سطح ملی وجود داشته باشد، در این صورت دولت‌ها می‌توانند نسبت

- 1 . Core Welfare Indicators Questionnaire Surveys
- 2 . Uganda Poverty Reduction Support Credit
- 3 . Citizen Report Card Methodology
- 4 . Credible Local Survey Research Organization
- 5 . Social Weather Stations
- 6 . National Department of Budget and Management

به اولویت‌های شهروندان پاسخگو باشند. چنین سازوکارهایی باید از مردم فقیر و دسترسی شهروندان به اطلاعات، ارتقای فراگیری و مشارکت، تضمین پاسخگویی و سرمایه‌گذاری در ظرفیت سازمانی محلی حمایت کنند.

در راستای پاسخگو کردن دولت پرو و برای حمایت از برنامه‌های اصلاحات اجتماعی در این کشور، وام برنامه‌ای اصلاحات اجتماعی پرو (PSRL)^۱ به اجرا درآمد. این برنامه برای توانمندسازی مردم فقیر برای ارزیابی عملکرد دولت طراحی شد. مولفه‌های ارزیابی عملکرد، شامل دسترسی عمومی به اطلاعات، سازوکارهای نهادی برای مذاکره و پایش، عملکردهای الگوبرداری شده^۲ و یک مرکز دادرسی برای طرح شکایت و سازوکارهای جبرانی بود. سازوکارهای مشارکت شهروندی در سال ۱۹۹۷، برای پیگیری ارزیابی فقر، و در زمانی که دولت پرو برنامه تمرکززدایی را آغاز کرد، بنا نهاده شد. این برنامه، اصلاحات خاصی را برای انجام گفتگوهای جمعی و یک برنامه اقدام را در دستور کار قرارداد. این میزگردها و مذاکرات به منظور اشاعه اطلاعات در مورد تصمیم‌گیری‌های ملی در کلیه سطوح جامعه از سطح اجتماع تا ناحیه برگزار شد. مشارکت‌کنندگان نیز شامل جوامع محلی، جامعه مدنی، دولت ملی و محلی و همچنین جوامع کمک‌کننده بودند. اخیراً گزارش آن به صورت رسمی از طریق بیانیه رئیس‌جمهوری منتشر شد که در حال حاضر مسئول پایش همه هزینه‌های عمومی نیز است.

برنامه PSRL توسط بیش از ۱۰۰ گروه ذی‌نفع پایش خواهد شد. همچنین برای اثربخشی این برنامه، اعتبارات برای ظرفیت‌سازی‌های گسترده‌تر و بیشتر از طریق کمک‌های بلاعوض در حال افزایش است (به ابزارها و تمرین‌های ۵ مراجعه نمایید).

ظرفیت سازمانی محلی

تاکنون تلاش‌های نظام‌مندی برای سرمایه‌گذاری بیشتر جهت ظرفیت‌سازی موسسات پژوهشی و گروه‌های شهروندی به منظور ارتقای توانمندی آنان برای پایش عملکرد دولت‌ها صورت نگرفته است. از سوی دیگر، در جاهایی که چنین ظرفیت‌هایی وجود دارند، از این ظرفیت‌ها نیز استفاده نشده است. از نمونه‌های چنین سازوکارهایی می‌توان به ایستگاه‌های تغییرسنجی اجتماعی^۳ در فیلیپین، موسسه جامعه باز^۴ در مجارستان، موسسه مالی عمومی^۵

- 1 . Peru Programmatic Social Reform Loan
- 2 . Performance Benchmarks
- 3 . Social Weather Stations
- 4 . Open Society Institute
- 5 . Public Finance

در کروواسی، موسسه دمکراسی در آفریقای جنوبی (IDASA)^۱ و مرکز امور عمومی در هند^۲ اشاره کرد. بنابراین برای توانمندسازی شهروندان به منظور مشارکت موثر با دولت‌ها و تبدیل شدن به یک منبع مستقل پایش اطلاعات، سرمایه‌گذاری بلندمدت این موسسات و سازمان‌های مردم نهاد (NGO) و سازمان‌های مردم فقیر ضروری می‌باشد. ارزش چنین تلاش‌هایی را می‌توان از نقشی که واحد واکنش سریع و پایش اجتماعی (SMERU)^۳ در اندونزی دارد، مشاهده کرد. در حال حاضر، این موسسه به عنوان یک بازوی پایش سیاست‌های عمومی، به صورت مستقل عمل می‌کند. داده‌ها و اطلاعات آنان موثق است و توسط سیاست‌مداران ملی استفاده می‌شود.

توسعه بازارهای حامی فقرا

توانمندسازی اقتصادی برای رفاه فقرا بسیار حیاتی است. رهایی از گرسنگی، درآمد کافی، امنیت دارایی‌های مادی مسائل اصلی زندگی اقشار فقیر است. رخدادهای و بلایای طبیعی مانند سیل و زلزله باعث کشته شدن و آوارگی فقرا و از بین رفتن دارایی‌های آنان می‌شود. این پدیده نیز به معنای نابودی دارایی و زندگی آنان است. در ایالت گجرات هند، فعالیت‌هایی که توسط انجمن خوداشتغالی زنان انجام شد، نشان داد، تلاش‌های بازتوانی پس از زلزله که عمدتاً معطوف به بازسازی فیزیکی و بدون توجه به معیشت انجام شده است، نتوانست نگرانی اصلی فقرا را مرتفع سازد. این پدیده نیز سرانجام به فقر و تهیدستی بلند مدت بازماندگان منتهی شد. فقر و آسیب‌پذیری، بدون رشد فراگیر که محور آن فعالیت بخش خصوصی است، کاهش نخواهد یافت. اگر مردان و زنان فقیر که ۵۰ درصد یا بیش از ۵۰ درصد جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند، از مشارکت مؤثر در فعالیت‌های تولیدی و مولد محروم شوند، در این صورت رشد اقتصادی رضایت بخش نخواهد بود. مشارکت شمار زیادی از فقرا در فعالیت‌های تولیدی، زمانی محقق می‌شود که محیط سرمایه‌گذاری کلان باعث افزایش کارآفرینی، ایجاد اشتغال، رقابت و امنیت دارایی‌ها یا حق انتفاع گردد. با این وجود این شرایط کافی نیستند. هر چند محیط عمومی کسب و کار برای سرمایه‌گذاری اهمیت دارد، اما بنگاه‌های خرد و کوچک با محدودیت‌ها و محرومیت‌هایی روبرو هستند که به صورت خودکار از طریق اصلاح محیط کلان سرمایه‌گذاری اصلاح نمی‌شوند. در چنین جاهایی به آزادسازی از پایین^۴ نیاز است. فقرا اغلب به فرصت‌های اقتصادی به دلیل قوانین و مقررات دست و پاگیر، فقدان اطلاعات و ارتباطات، مهارت، اعتبار و

- 1 . Institute for Democracy in South Africa
- 2 . Public Affairs Center
- 3 . Social Monitoring and Early Response Unit
- 4 . Liberalization From Below

سازمان و همچنین وجود تبعیض، از دسترسی عادلانه به فرصت‌های اقتصادی، محروم می‌شوند. لذا عناصر توانمندسازی می‌توانند به بسیاری از این موانع که از ورود فقرا به بازارهای جدید جلوگیری می‌کنند، و بهره‌وری آنان را علیرغم سخت‌کوشی محدود می‌سازند، چیره شود. به منظور تغییر آگاهانه سیاست‌هایی که از توسعه اقتصادی حمایت می‌کنند و باعث افزایش بهره‌وری، امنیت و توانمندسازی می‌شوند، درک و شناخت سرمایه‌گذاری محیط کسب و کار برای کشاورزان، کارآفرینان خرد و کسب و کارهایی کوچک و متوسط و همچنین بنگاه‌های بزرگ، از اهمیت زیادی برخوردار است. دولت‌ها می‌توانند برای ارزیابی خدمات مالی و غیرمالی مناسب برای مردان و زنان فقیر از طریق اشاعه نوآوری در محصولات و ساز و کارهای مناسب، و همچنین ظرفیت‌سازی نهادی، توسعه بازارها را شتاب بخشند. برای توسعه خدمات مناسب به منظور جلوگیری از اجرای برنامه‌های عمومی ناپایدار و غیرموثر، توجه به رویکردهای معطوف به بازار ضروری است. یکی از سازوکارها و اقدامات کلیدی اعطای یارانه‌های هدفمند و به موقع در این زمینه است. این یارانه‌ها باید به تناسب ویژگی‌های بازار، نوآوری در تولید محصولات و اشاعه گسترده نوآوری‌های نهادی، اعطا شوند.

در این قسمت به کاربرد چهار عنصر توانمندسازی برای حمایت از زنان و مردان فقیر کارآفرین از طریق الف) توسعه خدمات کسب و کار برای بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط و ب) وام‌های مسکن و بیمه‌های خرد^۲ تأکید می‌شود. کاربرد عناصر مختلف توانمندسازی از طریق این فعالیت‌ها در جدول ۴-۳ نشان داده شده است. ابزارها و تمرین‌های ۱۱ نیز بر نوآوری‌هایی که از بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط حمایت می‌کنند، تأکید می‌کند و ابزارها و تمرین‌های ۱۲ نیز نوآوری‌ها در زمینه تأمین خدمات مالی به فقیران را نشان می‌دهد. البته باید متذکر شد که سازمان‌های غیردولتی محلی و بین‌المللی و همچنین نهادهای بین‌المللی از طریق سرمایه‌گذاری در توسعه سازمانی نقش بسیار مهمی در این زمینه ایفاء کرده‌اند. در مجموع، تقریباً در همه موارد، دستیابی به منابع مالی مناسب مهم‌ترین تجربه بوده است.

1 . Market – Oriented Approach
2 . Micro Insurance

جدول ۴.۳ توسعه بازارهای حامی فقیران، مثال‌های طبقه بندی شده بر اساس عناصر اصلی توانمندسازی

اطلاعات	فراگیری / مشارکت	ظرفیت سازمان محلی
تلفن گرامین، بنگلادش	فروشگاه‌های موقت، بالی اندونزی	کارگران فولاد و شبکه بازارهای خانگی، هندراس و نیکاراگوئه
تجارت الکترونیکی: Novica.com PeopLink.org	پروژه حقوق مالکیت شهروندی، پرو	انجمن شالی کوبی‌های برنج، کامبوج
گروه‌های خود یاری، رتبه بندی‌های اعتباری، آندرا پرداش، هند	تامین مالی خرد (MIFs)، بولیوی و کوزوو	بیمه‌های خرد SPARC، هند
کارت‌های هوشمند، هند و سوازیلند		وام‌های تضمینی SPARC، هند
بانکداری خودپرداز ATM، آفریقای جنوبی		

حمایت از توسعه خدمات کسب و کار برای بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فقرا در ابتدا در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند و معیشت خود را از طریق فعالیت‌های اقتصادی نامطلوب یا از طریق بنگاه‌های کوچک و متوسط تأمین می‌کنند. بخش غیررسمی در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب حدود ۱۳ درصد، و در آفریقا حدود ۹۳ درصد درآمد فقرا را به خود اختصاص می‌دهد (۳۶).

شمار بسیار زیادی از مردم فقیر، بویژه زنان فقیر از طریق فعالیت‌های غیررسمی زندگی خود را تأمین می‌کنند. با این وجود همه کسانی که در بخش غیررسمی شاغل‌اند، فقیر نیستند. در هند، ۹۰ درصد از نیروی کار غیرکشاورزی در بخش غیررسمی، دسترسی اندکی به خدمات

مالی یا حمایت‌های اجتماعی دارند. در کشور پرو، بنگاه‌های خرد و کوچک حدود ۹۵ درصد بنگاه‌های کشور را شامل می‌شوند و حدود ۵۰ درصد از اشتغال ملی و ۶۰ درصد از اشتغال در نواحی شهری را به خود اختصاص می‌دهند (۳۷). در بنگلادش، بنگاه‌های خرد حدود ۹۰ درصد بنگاه‌ها در بخش ساخت و تولید^۱ و ۴۰ درصد کل اشتغال را به خود اختصاص داده‌اند (۳۹). در مقدونیه، بنگاه‌های کوچک دارای کمتر از ۲۰ کارمند، حدود ۳۹ درصد تولید ناخالص داخلی (*GDP*) و ۲۵ درصد اشتغال را به خود اختصاص داده‌اند (۳۹). علیرغم وجود این آمارها، هنوز توسعه بنگاه‌های خرد و کوچک و متوسط ویژگی مسلط در برنامه‌های توسعه بیشتر کشورهای در حال توسعه نیست.

گروه‌های بانک جهانی سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای را در بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط (*SMEs*) انجام داده است که این سرمایه‌گذاری‌ها معادل ۷ درصد کل وام‌ها در سال ۲۰۰۱ بوده است (۴۰). با این وجود، تاکنون در عمل هیچ‌کار اقتصادی و بخشی در خصوص ایجاد محیط سرمایه‌گذاری مناسب، رفع محدودیت‌ها و حمایت از نوآوری‌ها بویژه در زمینه حمایت از فعالیت‌های کارآفرینی خرد فقرا و بنگاه‌های کوچک و متوسط (*SMEs*) انجام نشده است (۴۱). البته اخیراً راهبرد توسعه بخش خصوصی منتشر شد که در آن مبانی راهبردهای بخشی و فعالیت‌های تحلیلی بیشتر از طریق بررسی شرکت‌هایی که شامل کارآفرینان خرد بودند، توسط بانک جهانی ارایه شده است (۴۲).

دسترسی به اطلاعات و فناوری اطلاعات

بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط از دو سبب عدم تقارن^۲ اطلاعات شامل عدم دسترسی به بازار و کسب و کار مرتبط با اطلاعات، و ارایه کنندگان خدمات به فقرا روبرو هستند. هزینه‌های دسترسی به اطلاعات را می‌توان از طریق تشکیل گروه‌ها، انجمن‌ها، خوشه‌های کسب و کار و حق رای کاهش داد. در این خصوص در قسمت‌های بعد در زمینه سرمایه‌گذاری در ظرفیت سازمانی محلی بحث خواهد شد. کاربرد خلاقانه فناوری اطلاعات و مراکز ارتباطی راه دور می‌توانند، هزینه‌های مبادله^۳ را به شدت کاهش دهند و از این طریق اطلاعات را در اختیار کارآفرینان خرد و بنگاه‌های کوچک و متوسط (*SMEs*) قرار داد.

تجربه «خانم‌های تلفنی»^۴ بانک گرامین نشان می‌دهد که افزایش بازگشت اقتصادی به فقرا

- 1 . Manufacturing Sector
- 2 . Asymmetries
- 3 . Transaction Cost
- 4 . Telephone Ladies

از طریق دسترسی آنان به اطلاعات در مورد قیمت‌های بازار امکان‌پذیر است. تلگرام (ارتباط راه دور) گرامین^۱ (بخشی از آن از طریق شرکت فاینانس بین‌المللی (IFC)^۲ تأمین شد)، در نواحی روستایی از طریق کار آفرینان محلی خدمات تلفنی تجاری ارائه می‌کند. اعضای بانک گرامین که بیشتر آنان را زنان تشکیل می‌دهند، عمدتاً بی‌سواد هستند. این زنان برای خرید و راه‌اندازی تلفن‌ها وام می‌گیرند، و بانک نیز این تلفن‌ها را در مدت یک دقیقه برای روستائیان شارژ می‌کند. مطالعات نشان می‌دهد ۵۰ درصد از درخواست‌ها توسط فقرا به دلایل اقتصادی با استفاده از این تلفن‌ها انجام می‌شود. برای این منظور، قیمت کالاها پیش از ملاقات با خریدار چک می‌شود و از این طریق قیمت‌ها در بازارهای مختلف پیش از آنکه فروشنده تصمیم بگیرد، محصول را به کجا برای فروش ببرد، مشخص می‌شود. همچنین روستائیان از این طریق می‌توانند براحتی به اطلاعات مختلف و اطلاعات درباره داروهای دسترسی پیدا کنند. برآورد شده است که استفاده از تلفن بین ۲/۷ و ۱۰ دلار صرفه‌جویی به همراه داشته است که این کار جایگزین سفر بین دهکده‌ها و شهرها شده است (۴۳). تلفن زنان امکان بازپرداخت وام‌ها را در مدت یکسال فراهم کرد و به این ترتیب مشخص شد که سرمایه‌گذاری در این روش کسب و کار بهتر از سرمایه‌گذاری برای خرید گاو بوده است. تا مارس سال ۲۰۰۲، حدود ۱۰۰۰۰ تلفن روستایی در حال فعالیت بوده‌اند. با این وجود، مدل به صورت ناقص کار می‌کرد، زیرا این کار براساس سیستم جمع‌آوری درآمد‌های قبلی از طریق گروه‌های موجود که توسط بانک گرامین مدیریت می‌شده‌اند، بنا نهاده شده بود (۴۴).

انجمن‌های فقرا و شبکه‌ها در بسیاری از بخش‌های جهان در حال درهم تنیده شدن و همگرایی با یکدیگر و بازارها هستند. در مکزیک، شبکه اطلاعاتی برای سازمان‌های بومی^۳ شامل ۱۹ سازمان است که از اینترنت برای مبادله اطلاعات، دسترسی به بازار و فناوری اطلاعات و محصولات بازار استفاده می‌کنند (۴۵). در گواتمالا، یک پروژه میکرونت^۴ که از یک پروژه *InfoDev* الگوبرداری شد، در ۱۰ مرکز میکرونت براساس فناوری اطلاعات ساخته شد که این مراکز، اطلاعات مراکز توسعه کسب و کار را تا سال ۲۰۰۴ جمع‌آوری می‌کردند. مراکز یاد شده به ۲۵۰۰۰ کسب و کار خرد که توسط زنان بومی مایان اداره می‌شد، کمک کرد و ارتباط آنان را با سازمان‌های رسمی برقرار می‌کند (۴۶).

تولید کنندگان خرد و واسطه‌ها نیز به منظور بهبود (فروش و سود بیشتر) هم به صورت خرده

- 1 . Grameen Telecom
- 2 . International Finance Corporation
- 3 . Information Network for Indigenous Organization
- 4 . MicroNet Project

فروشی و هم به صورت عمده فروشی به سوی تجارت الکترونیک جلب شده‌اند. در کشور کنیا، شرکت تجاری ناشاد^۱ که در زمینه تولید ظروف سنتی، کاتوینگ^۲ و سبد فعال است، دو سال پیش به صورت آنلاین به اینترنت متصل شد. این کار باعث شد تا درآمد شرکت از ۱۰۰۰۰ دلار به حدود ۲ میلیون دلار افزایش یابد. سیستم آنلاین کرافت آفریقا^۳ بین ۵۰۰۰ و ۲۵۰۰۰ لایک (Like) در هر ماه داشته است. پایگاه اطلاعاتی *Novica* که توسط *Media Matrix* به عنوان یکی از ۵۰۰ پایگاه اطلاعاتی پربیننده در جهان رتبه‌بندی شده است، هیچ هزینه‌ای بابت تبلیغات پرداخت نمی‌کند، به همین دلیل این شرکت افزایش ۵ برابری برای فروش در سال ۲۰۰۰ را تجربه کرد. این شرکت بیش از ۸۵۰۰ قلم صنایع دستی از ۱۳ کشور را ارائه می‌کرد. از دیگر نوآوری‌ها در این زمینه می‌توان به شرکت *Viatru* و *Peoplink* اشاره کرد (۴۷).

همچنین بنگاه‌هایی کوچک و متوسط (*SMEs*) می‌توانند از کاربردهای فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی سود ببرند. در کشور فیلیپین حدود ۹۹ درصد از بنگاه‌ها، بنگاه‌های خرد و کوچک و متوسط هستند، که ۵۵ درصد اشتغال و نیروی کار را به خود اختصاص می‌دهند. سرمایه‌گذاری *IFC* در تجارت الکترونیکی با هدف ایجاد یک شرکت مشترک برای ارائه خدمات اینترنتی در خانه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط، باعث رشد کسب و کار آنان از طریق اینترنت با هزینه‌های قابل قبول و مناسب شد. شرکت از طریق مشارکت بانک توسعه مالکین بزرگ کشاورزی^۴، که بزرگترین بانک *SME* در فیلیپین است و با موسسه آسیایی مدیریت^۵، اتاق بازرگانی و *VICOR* (یک شرکت فناوری اطلاعات مستقر در کالیفرنیا) تشکیل شد (۴۸).

به این ترتیب فناوری‌های اطلاعاتی در حال تسهیل کردن و ساده‌سازی رویه‌های ثبت از طریق کاربرد فناوری اطلاعات در بسیاری از کشورها هستند. در ایالت آندراپرادش هند، ادارات ثبت زمین در سراسر ایالت به شهروندان برای ثبت زمین در مدت یک ساعت کمک می‌کنند، در حالیکه این کار قبلاً چندین روز و آن هم با پرداخت رشوه انجام می‌شده است. در مدت شش ماه از این اقدام، حدود ۸۰ درصد از معامله‌ها به صورت الکترونیکی انجام شدند. این کار درآمد دولت را افزایش، فساد و بی‌اعتمادی را کاهش، و تقاضای عمومی برای بهبود و پیشرفت در سایر خدمات دولتی را افزایش داد (۴۹).

-
- 1 . Naushad Trading Company
 - 2 . Catvings
 - 3 . African Craft
 - 4 . Lanters Development Bank
 - 5 . Asian institute of management

تغییر قوانین و مقررات برای فراگیری و مشارکت

قوانین و مقررات، فساد و پیچیدگی صدور مجوز کسب و کار و رویه‌های سخت ثبت اموال و دارایی‌ها، باعث افزایش هزینه‌های فعالیت کارآفرینی فقرا می‌شود. زنان و مردان فقیر با اطلاعات و ارتباطات محدود، و نقدینگی کم، توانایی اندکی برای پیگیری ثبت دارایی‌ها یا کسب و کار، یا خرید حمایت‌های اجتماعی دارند (پیرابند ۳-۳). به همین دلیل بیشتر آنان محروم و آسیب‌پذیر باقی می‌مانند و همواره در معرض سوء استفاده و آزار قرار می‌گیرند. برای ثبت دارایی‌ها یا کسب مجوزها و مراحل کسب چنین مجوزهایی مشکلات فراوانی برای فقرا وجود دارد، موضوعی که به مسدود شدن سرمایه یا "سرمایه مرده" موسوم است. این موضوع ابتدا توسط اقتصاددان معروف پرویی هرناندو دستو^۱ مطرح شد. در کشور پرو، ۷۰ درصد املاک شهری فاقد سند ثبتی هستند که برای ثبت آنها ۱۴ آژانس مختلف با عناوین مختلف در این زمینه فعالیت دارند. در شهر لیما، ۲۸۹ روز برای ثبت یک کارگاه کوچک پوشاک که توسط یک کارگزار اداره می‌شود، زمان لازم است. هزینه این ثبت نیز ۱۲۳۱ دلار است. این رقم ۳۱ برابر حداقل دستمزد ماهانه یک کارگر است. در هند اگر فردی بخواهد یک قطعه زمین بیابانی متعلق به دولت را به ثبت برساند باید ۷۱ مرحله بوروکراتیک را در ۳۱ نهاد دولتی و خصوصی کامل طی کند. فرایندی که ۵ تا ۱۴ سال به طول می‌انجامد (۵۰).

1 . Dead Capital
2 . Hernando De Soto

پیرابند ۳-۳. بهبود دسترسی فقرا به بازار

- شناسایی و مذاکره در خصوص محیط سرمایه‌گذاری داخلی از طریق بررسی بنگاه‌ها و فعالیت‌های کارآفرینان فقیر خرده پا
- شناخت و درک محدودیت‌های کارآفرینان فقیر و انجمن‌ها و شبکه‌های آنان
- درک و شناخت دغدغه‌ها و محدودیت‌های بخش خصوصی در ارائه خدمات تدارکاتی مردم فقیر
- شناسایی راهبردهایی برای رویارویی و غلبه بر کاستی‌ها و نقاط ضعف بنگاه‌های کوچک مقیاس و رعایت حقوق آنان از سوی نهادهای رسمی
- افزایش مذاکره و گفتگو بین سازمان‌های فقرا، مقامات رسمی دولتی، سیاستمداران و بخش خصوصی برای تغییر قوانین و مقررات مرتبط با افشار فقیر و تشویق نوآوری و خلاقیت در بخش خصوصی
- اعطای یارانه‌های تدریجی، جهت برقراری ارتباطات جدید بین مردم فقیر و سازمان‌های آنان، بازارها و سیستم‌های مالی رسمی با پیشقدمی نقش آفرینان بخش خصوصی
- توجه به روش‌هایی برای افزایش دسترسی فقرا به فناوری اطلاعات

در کشوراندونزی موانع بازدارنده بسیار زیادی برای کسب و کارهای کوچک وجود دارد که از مهمترین آنها می‌توان به بازرسی‌های متعدد، جریمه‌ها و عوارض زیاد برای کسب مجوز اشاره کرد. هرچند هزینه کسب مجوز رسمی حدود ۴۰۰ دلار است، اما این مبلغ برای یک کارآفرین خرده پا که با سایر هزینه‌های کمرشکن در آغاز کار مواجه است، بسیار زیاد قلمداد می‌شود، با این وجود، اغلب اوقات در نتیجه کاغذ بازی و رفتن از این اداره به آن اداره سه برابر این مبلغ هزینه به همراه دارد. در کشور زامبیا، ثبت یک شرکت حدود یک سال طول می‌کشد و میانگین رسمی هزینه ثبت یک شرکت گردشگری پس از گرفتن گواهی‌نامه‌های مختلف و پرداخت ضمانت‌نامه‌های گوناگون حدود ۱۴۰۰۰ دلار است که این مسئله کار را برای گروه‌های اجتماعی که در زمینه گردشگری حیات وحش کار می‌کنند، بسیار مشکل می‌کند.

احتمالاً دستفروشان شهری بیشتر با محدودیت قوانین شهری و همچنین اذیت و آزار پلیس در مقایسه با سایر کارآفرینان مواجه هستند. در شهر دوربان آفریقای جنوبی، ۶۰ درصد از ۲۰۰۰۰ دستفروش خیابانی را زنان تشکیل می‌دهند. در بمبئی هند برآورد شده است که حدود ۲۰۰۰۰۰ دستفروش خیابانی وجود داشته باشند (۵۲). انجمن‌های دستفروشان خیابانی به صورت موفقیت‌آمیزی با مقامات رسمی شهرداری برای ایجاد مکانی برای بازار، کاهش عوارض مجوز

فعالیت و تنظیم نحوه رفتار پلیس با دستفروشان کار می‌کنند (۵۳).

در شهر بالی اندونزی، مرکزی برای ارایه مجوزهای کسب و کار که توسط یکی از اعضای شهر پیشنهاد شد، راه‌اندازی شد. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که چگونه رویه‌های کارآمدتر صدور مجوز کسب و کار نه تنها می‌توانند از کارآفرینان خرده پا حمایت کنند، بلکه می‌توانند درآمد مالیاتی دولت را در این مورد ۷۵ درصد افزایش دهند. در شهر دوربان آفریقای جنوبی، راهبردهای برنامه‌ریزی توسعه شهر با رایزنی و مذاکره با انجمن‌های دست فروشان خیابانی و برنامه‌های حمایتی برای تأمین نیازهای آنها تهیه و اجرا می‌شود. همچنین در هند، دولت گجرات، قانونی که زنان فقیر گردآوران صمغ آدامس را مکلف می‌کرد تا صمغ خودشان را به قیمت پایین به خریداران دارای مجوز دولتی بفروشند را لغو کرد.

پروژه حقوق مالکیت شهری پرو، در چارچوب پروژه‌ای سراسری که توسط مؤسسه پژوهشی پرو انجام شد، از اصلاحات و یکسان‌سازی رویه‌ها حمایت می‌کند. با اجرای این پروژه قیمت املاک مشخص شد و ۷ میلیون نفر از مردم پرو اطمینان داده شد که صاحب سند زمین‌هایی شوند که ارزش کل زمین‌های آنان در اگوست سال ۲۰۰۰ معادل ۴ میلیارد دلار بوده است (۵۵). رویه‌های فنی و نهادی بریادگیری از نمونه‌های موردی و بررسی‌های تشخیصی تفصیلی بنا نهاده می‌شوند که نشان می‌دهند که فرایندها در شرایط واقعی چگونه کار می‌کنند. پروژه‌های آزمایشی در پرو نشان داد که ارزش ۳۰۰۰۰۰ سند جدید در مدت چهار سال دو برابر شد. این تحولات به شکل‌گیری بازارهای رهن خصوصی و بازار اعتباری مصرف‌کنندگان منتهی شد.

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری

کسب و کار شفاف، ساده و رویه‌های صدور مجوز مشخص، مسئولیت‌پذیری ارایه‌کنندگان خدمات را افزایش می‌دهد. کاربرد فناوری اطلاعات به جای قضاوت‌های مقامات رسمی یا خریداران، شفافیت اطلاعات را افزایش، و مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی به کاربران را بیشتر می‌کند. تعاونی توسعه لبنیات ملی در هند، هر روز شیر را از ۷۵۰۰۰ روستا از طریق ۶۰ هزار انجمن جمع‌آوری شیر که ۱۰ میلیون عضو دارد، جمع‌آوری می‌کند. کشاورزان دامپرور شیر خود را هر روز صبح و غروب به مراکز جمع‌آوری تعاونی تحویل می‌دهند. با توانمندسازی سازمان‌های موجود، مؤسسه مدیریت هند سیستم کامپیوتری با یک سیستم وزن کردن الکترونیکی یکپارچه شیر، دستگاه آزمایش چربی الکترونیکی و پلاستیک در ۳۰۰۰ مرکز جمع‌آوری شیر را معرفی کرد. این

1 . Peru Urban Property Rights Projects

2 . Peruvian Research Institute

کار به شفافیت بیشتر، فرآوری سریع‌تر، معطلی و اتلاف وقت کمتر و پرداخت سریع دستمزد به کشاورزان منتهی شد. در حال حاضر یک پورتال اطلاعات درباره لبنیات به صورت آزمایشی در دو تعاونی در روستاها^۱ در ناحیه *Kheda* ایالت گجرات اجرا شد که این کار به کشاورزان کمک کرد تا به اطلاعات در مورد کسب و کار دسترسی پیدا کنند (۵۶).

رویکردهای مبتنی بر بازار^۲ به دلیل نیروهای بازار و محدودیت‌های بودجه باعث افزایش پاسخگویی می‌شوند. بنگاه‌های کسب و کار باید با استانداردهای زیست محیطی ملی و استانداردهای کارسازگار باشد. مقررات زدایی و خصوصی‌سازی تأسیسات آب، برق و ارتباطات اهمیت مسائل سیاسی را در خصوص دسترسی کارآمد به عدالت نشان می‌دهد. راهکارهای خلاقانه از طریق تجزیه و تحلیل‌ها و بحث با ذی‌نفعان از جمله ارایه‌کنندگان خدمات، قانون‌گذاران و کاربران و بویژه انجمن‌های تجاری و فقرا شکل می‌گیرد (۵۷).

چالش اساسی در ارایه خدمات پشتیبانی از کسب و کارهای معطوف به بازار، به کارآفرینان خرده‌پا و کوچک، حمایت از آنان برای رویارویی و چیره شدن به نقاط ضعفی مانند کوچک بودن، پراکنده بودن و عدم سازماندهی می‌باشد (پیرابند ۳-۴). راهبردهای ارتباطی متعددی برای ارایه خدمات به منظور حمایت از کارآفرینان خرده‌پا و بنگاه‌های کوچک و متوسط، از جمله تشکیل شبکه‌ها و انجمن‌ها، خوشه‌های کسب و کار، لیزینگ و مقاطعه‌کاری پدیدار شده است. برای مثال، دو راهبرد تشکیل شبکه‌ها/انجمن‌ها، و خوشه‌های کسب و کار^۳ در اینجا مورد بحث قرار می‌گیرند. هر دوی این راهبردها نشان می‌دهند که چگونه یارانه‌های عمومی هدفمند می‌توانند در برابر شکست بازار به صورت جمعی و به سود فقیران غلبه کنند.

1 . National Dairy Development Dcooperative
2 . Market – Based Approaches
3 . Business Clusters

پیرابند ۳. ۴. گام‌های کلیدی غلبه بر کوچک بودن و پراکنده بودن تولید کنندگان خرد

- به رسمیت شناختن حق مالکیت
- تقویت گروه‌ها، سازمان‌ها و شبکه‌های فقرا
- آموزش و برقراری ارتباط گروه‌ها با سیستم‌های مالی رسمی و رایه‌کنندگان خدمات
- حمایت و پشتیبانی از ایجاد خوشه‌های کسب و کار
- استفاده از فناوری اطلاعات برای برقراری ارتباط با یکدیگر و بازارها
- حمایت از تغییرات چارچوب‌های قانونی برای تشویق بخش خصوصی به منظور عرضه خدمات به مردم
- ایجاد انگیزه در بخش‌های خصوصی برای توسعه محصولات جدید، ارتقای نقش موسسات نیمه رسمی و ایجاد موسسات جدید اعتباری کوچک و خدمات فرانشیز و نوآوری برای رقابت با سازمان‌های تولید کننده بزرگ

تشکیل شبکه‌ها و انجمن‌ها. به مانند تسهیل‌گران اجتماعی، تقویت ظرفیت سازمانی محلی برای مدیریت خدمات عمومی محلی، تشکیل شبکه‌ها و انجمن‌های تولید کنندگان، راهبرد کلیدی برای غلبه بر کاستی‌های کوچک بودن و کم توان بودن بنگاه‌های کوچک است. شبکه‌ها، گروه‌هایی از بنگاه‌ها هستند که بر روی پروژه‌های توسعه‌ای مشترک برای حل مسائل مشترک همکاری می‌کنند. در کشور هندوراس، سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO)^۱، ایده «دلان شبکه»^۲ را برای کار با کسب و کارهای کوچکی که ویژگی‌های مشابهی دارند و بواسطه کنار هم جمع شدن شان با محدودیت‌های رشد مواجهند، را به صورت آزمایشی اجرا کرد. دلان شبکه تحلیل‌هایی از مشکلات مشترک ارائه می‌دهند و اعضاء را تشویق می‌کنند تا با اقدامات جمعی و مشارکتی برای حل مشکلات خود اقدام کنند. برای مثال، این کار می‌تواند از طریق جذب منابع برای خرید مواد خام و تقاضا برای وام مشترک، خرید تجهیزات مشترک و سرانجام تنوع بخشی تولید، و جستجو برای بازارهای جدید است. این شبکه‌ها در ابتدا هزینه‌های کمی نیاز دارند، و بتدریج طی یک دوره زمانی کوتاه به درآمد زایی و رایه خدمات می‌رسند.

یک مثال در این زمینه می‌توان به شبکه کارگران صنایع فلزی در Tegucigalpa کشور هندوراس

1 . United Nations Industrial Development Organization

2 . Network Brokers

اشاره کرد. این شبکه با ۱۱ بنگاه که هر کدام ۴ کارگرداشتند، شروع به فعالیت کردند. در طی یک دوره زمانی پنج ساله، شبکه تجهیزات زیادی خریداری کرد و یک بنگاه مستقل جداگانه برای مدیریت و تجهیزات جدید و ارایه خدمات به اعضای شبکه ایجاد کرد. بتدریج فروش این شبکه ۲۰۰ درصد، اشتغال ۱۵ درصد و سرمایه‌های ثابت ۹۸ درصد افزایش یافت. به همین دلیل یک بنیاد آموزشی مستقل از دلالتان شبکه با حمایت مالی منابع خصوصی و عمومی به منظور حمایت از توسعه شبکه‌های جدید شکل گرفت (۵۸).

همچنین، در کشور نیکاراگوئه، تولید کننده کرباس که در بازار محلی با یکدیگر رقابت می‌کردند، یک شبکه افقی تشکیل دادند که به تدریج به صورت جمعی به سوی بازار صادرات اروپا گام برداشتند. آنان منابع خود را بسیج کردند. آنان با اصلاح روش‌های تولید توانستند ویژگی‌های سازگار با محیط زیست محصول کرباس خود را ثابت کنند و به دنبال آن کیفیت و استاندارد محصول کرباس خودشان را بهبود دهند. در نتیجه، تا سال ۱۹۹۹، آنان حدود ۳۰۰۰ کرباس در هر ماه صادر می‌کردند.

W در نتیجه مشارکت مقامات رسمی دولت نیکاراگوئه در پروژه مورد حمایت مالی سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO)، توسعه شبکه‌ای به عنوان یکی از محورهای اصلی سیاست‌های دولت برای توسعه بخش خصوصی مطرح شده است (۵۹). در کشور کامبوج کمک بلاعوض برای ظرفیت‌سازی از سوی تسیهلات پروژه توسعه مکنگ^۱ در حال حمایت از احیاء و بازسازی یکی از صنایع کلیدی کشور، تولید برنج با حمایت از شکل‌گیری انجمن‌های شالی کوبی در هشت استان است. سه چهارم از جمعیت کشور کامبوج در بخش کشاورزی مشغول به کار هستند که بیشتر آنان برنج تولید می‌کنند. انجمن‌های شالی کوبی برنج شامل صدها تولید کننده کوچک و یک دوجین از بنگاه‌های بزرگ است. این صنعت برای رشد و توسعه در اولین گام باید برفقدان اطلاعات، ارتباطات و فناوری و بی‌اعتمادی اجتماعی چیره می‌شد. در ادامه هشت شبکه، که در بهبود و افزایش بهره‌وری و دسترسی به بازارها موفق بودند، یک فدراسیون ملی از انجمن‌های شالی کوبی برنج، به منظور مذاکره و چانه زنی بهتر قیمت‌ها برای اعضا، گرفتن سفارش زیاد، مذاکره با دولت و اطلاع و یادگیری از بازارهای جهانی ایجاد شد. در حال حاضر این گروه به صورت آزمایشی پایگاه اطلاعاتی RICENET (شبکه برنج) را ایجاد کرد. این پایگاه توسط یک شرکت دانشجویی مدیریت می‌شود و از این طریق همه اعضا را با یکدیگر و عرضه کنندگان و خریداران منطقه‌ای و جهانی را به هم متصل کرده است.

تشکیل خوشه‌های کسب و کار. زمانی که شمار زیادی از کسب و کارهای کوچک با یکدیگر

رقابت کنند، در این صورت نمی توانند به بازارهای جدید وارد شوند یا نمی توانند کیفیت محصولات خود را بهبود دهند. در نتیجه، چنین رقابتی باعث کاهش قیمت می شود. این فرایند سرانجام می تواند به عدم موفقیت اجرای راهبردها منتهی شود. در این محیطها، روش خوشه سازی برای توسعه خدمات کسب و کار می تواند گزینه مناسبی برای دستیابی به کارایی جمعی و مشارکتی باشد.

در *Jaipur* هند، که به دلیل صنایع دستی پارچه ای خاص خود معروف است، در یک پروژه مداخله ای سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (*UNIDO*) به ۵۰۰ بنگاه کوچک کمک کرد تا ۱۰ هزار کارگر را برای افزایش سود، بهبود کیفیت محصول و دسترسی به بازارهای صادراتی با تشکیل خوشه هایی، استخدام نمایند. اولین گام افزایش ارتباطات، اعتمادسازی، تحلیل مشکلات و توسعه یک چشم انداز مشترک برای غلبه بر مشکلات و اقدامات جمعی در دستور کار قرار گرفت. بتدریج، این کار به احیاء و بازسازی انجمن های صنعتی غیر فعال از جمله انجمن تعاونی چاپگران *Calico* منتهی شد. به دنبال آن یک نمایشگاه عمومی و کنسرسیومی مستقل از صادر کنندگان پارچه تشکیل شد. ارایه کنندگان خدمات خصوصی مانند مؤسسه ملی فناوری نیز گام هایی را برای طراحی، ارایه طرح های اعتباری از طریق بانک توسعه صنایع کوچک برداشته است. بتدریج بازاری برای مشاوره و راهبردهای صادراتی، فناوری اینترنت، خرید انبوه و بازاریابی محصولات برای بنگاه های کوچک شکل گرفت (۶۱). از دیگر مثال های موفقیت آمیز از نفوذ خوشه های کوچک کسب و کار در بازارهای ملی و جهانی می توان به صادر کنندگان کفش در *Sinos valley* برزیل و تولید کنندگان ابزارها و تجهیزات جراحی فلزی ضد زنگ در *Sialkot* پاکستان اشاره کرد.

دسترسی به خدمات مالی

برآورد نشان می دهد که بیش از ۵۰۰ میلیون نفر از فقرا در جهان در بنگاه های خرد و کوچک مشغول به کار هستند که کمتر از ۴ درصد خدمات مالی را از منابعی غیر از قرض دهندگان^۲ یا دوستان و خانواده دریافت می کنند (۶۲). به منظور توسعه و کمک به کارآفرینان خرده پا در خانوارهای فقیر و آن دسته از افرادی که بنگاه های کوچک و متوسط را مدیریت می کنند، تجربه ها و درس های آموخته شده از طریق ربع قرن مداخله های سازمان های غیردولتی به منظور ترغیب بخش خصوصی برای سرمایه گذاری در تدارک خدمات مالی به فقرا، بکار

1 . Calico Printers Cooperation Society

2 . Moneylenders

می‌رود. مدل‌های نهادی متغیر هستند و به نقاط قوت و استفاده خلاقانه از فناوری و سازگاری با راهبردهای توسعه و محصولات برای تأمین نیازهای افراد فقیرروستایی و مشتریان شهری، بستگی دارند (۶۳). با توسعه شبکه‌ها و گسترش فناوری‌ها، نقش بخش خصوصی و ورود آنان در آمارها نمود بیشتری یافته است. در سال ۱۹۹۵، در بررسی که از ۲۰۰ مؤسسه کوچک کمک‌کننده مالی و سازمان‌های غیردولتی (NGOS) انجام شد که بیش از نیمی از نمونه‌ها را سازمان‌های غیردولتی تشکیل می‌دادند. این بررسی نشان داد تنها ۹ درصد مجموع وام‌های عقب افتاده و ۴ درصد بیلان وام‌های عقب افتاده مربوط به آنان بوده است. علت این موضوع رشد بانک‌های تجاری و پس‌انداز و اتحادیه‌های اعتباری بوده است. این آمارها همچنین نشان می‌دهند که سازمان‌های غیردولتی وام‌های کوچکتری ارائه می‌کنند و با فقیرترین وام‌گیرندگان کار می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی عموماً در مقایسه با بانک‌ها، خدمات اجتماعی‌تری ارائه می‌کنند و بیشتر در قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مردم فقیر، آموزش فقرا در خصوص سیستم‌های مالی و آماده کردن و توانمندسازی آنان برای مشارکت در مؤسسات مالی رسمی سرمایه‌گذاری می‌کنند.

نوآوری‌های فنی برای کاهش هزینه‌های اطلاعاتی و مبادله‌ای

دو نوع از فناوری خلاقانه، شامل افزایش دسترسی به اطلاعات و کاهش هزینه‌های مبادله از طریق برقراری ارتباط فقرا به بازارهای مالی، در کانون توجه قرار دارند. اولین نوع فناوری امتیازهای اعتباری هستند. هر چند این روش، روش استاندارد آماری است که جهت محاسبه ریسک قرض و وام براساس ویژگی‌های مشتری مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما سابقه اعتبار و وام‌های گرفته شده توسط مشتری و سایر عوامل نیز در این زمینه دخالت دارند. امتیازهای اعتباری در حال حاضر فقط در کشورهای در حال توسعه جهت برقراری ارتباط تولیدکنندگان خرده‌پا با سیستم‌های مالی رسمی مورد استفاده قرار می‌گیرند. از مؤسسات مالی خرد که در این سیستم تلاش می‌کنند، می‌توان به FUNDES در پاناما، مؤسسه مالی آشنا^۱ در پاراگوئه و اورینون^۲ در پرو اشاره کرد (۶۵).

در هند عملکرد سیستم امتیازدهی فقرا را قادر می‌سازد تا به صورت خود جوش به سیستم‌های مالی رسمی که در ایالت آندرپرادش به صورت آزمایشی مورد حمایت بانک جهانی در پروژه‌های کاهش فقر در حال اجرا هستند، دسترسی پیدا کنند. حدود ۳۰۰۰۰ گروه‌های زنان

- 1 . Credit Scoring
- 2 . Financial Familiar
- 3 . Orion

فقیر خودیار^۱ با سابقه اعتباری مختلف، پس اندازها و مهارت‌ها وجود دارند که مجموعه‌های خود را مدیریت می‌کنند. این پروژه یک سیستم رتبه‌بندی آزمایشی است. این گروه‌ها به سه دسته براساس نمادهای *AA*، *AAA* یا *A* به صورت رتبه‌بندی‌های ریسک اعتباری طبقه‌بندی می‌شوند. سیستم رتبه‌بندی یاد شده با همکاری مؤسسات مالی، گروه‌های خودیاری و بانک ملی، برای توسعه روستایی و کشاورزی فعالیت می‌کنند.

افزایش رقابت و فناوری‌های کامپیوتری، در حال ترغیب بانک‌های تجاری برای به حرکت در آوردن خدمات آنان در بازارهای خرد و سازمان‌های غیر دولتی، به سوی بازارهای بزرگتر و حفظ توان رقابت و افزایش سهم آنان در این بازارها هستند. ماشین‌های کامپیوتری و خودکار گویا (*ATMs*)^۲ و کارت‌های هوشمند، ابزارهایی هستند، که قابلیت‌های آنان برای کاهش هزینه‌ها کاملاً به اثبات رسیده است و می‌توانند برای مشتریان فقیر بسیار کارآمد باشند. این مثال‌ها، لزوماً به معنای ظرفیت سازمان محلی نیست، اما خلاقیت‌ها و نوآوری‌ها را در زمینه محصولات جدید نشان می‌دهد که با ویژگی‌های فقرا سازگارند و به آنها برای مقاصد گوناگون کمک می‌کنند.

در حال حاضر، مؤسسات مالی در هند و سوآزیلند^۳ از کارت‌های هوشمند به همراه یک میکرو چیپ مخفی استفاده می‌کنند. این میکروچیپ‌ها حاوی اطلاعاتی در خصوص سابقه اعتباری مشتری برای کاهش هزینه‌های مبادله و همچنین سابقه وام مشتریان است. در سوئیس، شرکت اعتباری رشد^۴، که یک مؤسسه وابسته به مؤسسه اعتباری کسب و کار سوآزیلند (*SBGT*)^۵ است، کارت‌های هوشمندی برای مشتریان کسب و کار خرد منتشر کرد. مشتریان از این کارت‌ها برای دستیابی به منابع مالی و پرداخت‌ها در مشارکت با بانک‌های تجاری در همه کشور استفاده می‌کنند. سیستم *SBGT* را قادر می‌سازد تا به عنوان یک بانک مجازی با بزرگترین شبکه بانکداری کشور برای کمک به مشتریان کم درآمد فعالیت کند (۶۶). در مناطق فقیر و خشک ایالت آندراپراداش هند، یعنی جایی که بسیاری از روستائیان به صورت مداوم به قرض دهندگان بدهکار هستند، سازمان (*Swyam Krisni Sangam (SKS)*) وام‌های کلی، فصلی، اضطراری و مصرفی با نرخ‌های بهره مختلف به فقیرترین زنان عرضه می‌کند. سازمان *SKS* با کارت‌های هوشمند برای اعضا و خدمات کامپیوتری به کارگران برای کاهش هزینه‌های مبادله

- 1 . Women's Self – help Groups
- 2 . Computerization , Automated Teller Machines
- 3 . Swaziland
- 4 . Growth Trust Corporate
- 5 . Swazi Business Growth Trust

ثبت اطلاعات مالی گروه‌های منسجم را با یکدیگر متحد می‌کند. سازمان یاد شده در نظر دارد تا کامپیوتری در دهکده‌ها راه‌اندازی کند، تا روستائیان بتوانند به صورت منظم حساب‌های خود را کنترل کنند (۶۷).

در آفریقای جنوبی، اولین بانک ملی و *ABSA* که یک گروه بانکداری بزرگ است به سرعت، تعداد دستگاه‌های *ATM* را در نواحی روستایی و شهری سیاه‌پوست‌نشین افزایش داده است. دستگاه‌های *ATM* برای ارایه و تحویل چک‌های حقوق به روستاهای بسیار کوچک که قبلاً توسط شعبات بانک‌ها ارایه می‌شد، مورد استفاده قرار می‌گیرند. به این ترتیب دستگاه‌های *ATMs* تعداد دزدی چک‌ها، شکایت‌ها و کلاه‌برداری‌ها را ۱۵ تا ۲۰ درصد کاهش داده است (۶۸).

بانک استاندارد آفریقای جنوبی^۱، «برنامه *E*» را برای رسیدگی به سپرده‌گذاران کوچک با هزینه‌های اندک توسعه داده است. دستگاه‌های برنامه *E*، کیوسک‌های جدید رنگی هستند که در پیاده‌روها نصب می‌شوند. این دستگاه دارای ویدئویی است که اطلاعات و سرگرمی نمایش می‌دهد. به علت بی‌سودای زیاد مردم، صفحه نمایش *ATM* به صورت گرافیکی و تصویری طراحی شده‌اند. این دستگاه‌ها به مشتریان کمک می‌کند تا با سه یا چهار مرحله که با چندین زبان محلی صحبت می‌کند، کارهای بانکی خود را انجام دهند. همچنین برنامه *E* حساب پس‌انداز ساده‌ای برای سپرده‌ها و برداشت نقدینگی ارایه می‌کند و همه پول‌های سپرده شده در حساب‌های با بیش از ۵۶ دلار، سود دریافت می‌کنند. استفاده از این حساب‌ها در این مناطق بسیار متداول شده است، زیرا مشتریان فقیری که در مناطق جرم‌خیز زندگی می‌کنند، می‌توانند پول‌های خود را از خطر دزدیده شدن دور نگه دارند (۶۹).

در ۱۹۹۷ بانک استاندارد، حدود نیم میلیون از مشتریانی که بیلان مالی آنان بسیار کم بود را به برنامه *E* متصل کرد. این کار باعث شد تا طی ۱۰ ماه ۶۰۰ هزار مشتری جدید جذب این سیستم شوند. تا سال ۱۹۹۸، حدود ۱/۸ میلیون نفر به عنوان مشتریان حساب برنامه *E* به ثبت رسید. پیش‌بینی‌ها در سال ۲۰۰۲، تعداد مبادله‌های (تراکنش‌های مالی) برنامه *E* را حدود ۵۰ میلیون اعلام کرد که این تعداد ۴۲/۵ درصد از کل مبادله‌های بانک استاندارد آفریقای جنوبی در آن سال بوده است (برای اطلاعات بیشتر به ابزارها و تمرین ۱ مراجعه نمایید) (۷۰).

1 . Standard Bank of South Africa
2 . E-Plan

مشارکت و فراگیری

بررسی و مطالعه بازارهای جدید توسط بخش خصوصی به همراه تغییرات قوانین برای کاهش فقر، باعث تغییر و تحول در روش های ارائه خدمات به فقرا می شود. نوآوری های نهادی، استفاده فقرا از خدمات مالی رسمی را افزایش می دهند. از مهمترین نوآوری های نهادی می توان به تغییر مقیاس^۱، تنوع محصولات ارائه شده توسط بانک های تجاری، به روز کردن نهادهای شبه رسمی موجود یا ایجاد مؤسسه اعتباری خرده پا^۲ (MFIs) و تغییر و اصلاحات قانونی اشاره کرد.

تغییر مقیاس. این اصطلاح به تأمین خدمات مالی به فقیرترین مشتریان توسط یک نهاد مالی گفته می شود که قبلاً خدمات ارائه می داده است. این کار می تواند توسط بانک های توسعه تجاری دولتی، نهادهای مالی خرده پا (MFI) یا بنگاه های اعتباری مصرف کنندگان ارائه شود. بانک راکیات اندونزی^۳ مثال خوبی از تغییر مقیاس است که خدمات به مشتریان فقیر را از طریق واحد مستقل Desas ارائه می دهد (۷۱).

در خلال سال های اخیر در کشور شیلی، آزادسازی مالی تا حدود زیادی توسعه یافته است. به همین دلیل بانک های تجاری به سوی بخش های اعتباری خرد در مسیری بزرگ گام برداشتند که توانستند از سازمان های غیر دولتی در مدت پنج سال پس از ورود به بازار کمک اعتباری زیادی ارائه کنند. ورود بانک های تجاری از طریق اعطای یارانه های دولتی منظم تسهیل شده است. بانک تجاری بانف^۴ با ۲۲۰۰۰ مشتری، بانک Bandesarvollo با ۱۶۶۰۰ مشتری (یک بانک خصوصی است که خدمات اجتماعی ارائه می دهد)، و بانک دولتی Banco del Estado با ۸۲۹۰ مشتری، در سال های اخیر مشتریان زیادی را جذب کردند. این بانک ها انواع مختلفی از خدمات و محصولات ارائه می دهند. این در حالی است که سهم بازار سازمان های غیر دولتی به سرعت در حال کاهش است (۷۲).

به روزرسانی و مؤسسات تامین مالی خرد (MFIs). بانکسول^۵ در بولیوی در نتیجه موفقیت سازمان های غیر دولتی PRODEM توسعه پیدا کرد، اما به علت محدودیت های قانونی نمی توانست پس اندازها را بسیج نماید. در سال ۱۹۹۱، PRODEM حدود ۶/۲۷ میلیون دلار وام گرفت و متوسط اعطای وام نیز ۲۷۳ دلار بود. برای مقابله با محدودیت های بسیج پس اندازها، بانکسول در سال ۱۹۹۲ تشکیل شد. بانکسول، اولین بانک خصوصی تجاری بود که به صورت

- 1 . Downscaling
- 2 . Microfinance Institutions
- 3 . Bank Rakyat
- 4 . Banefe
- 5 . Bankcosol

تخصصی به بنگاه‌های خرده‌پا وام می‌داد. تا سال ۱۹۹۹، سهام بانکسول به رقم ۶۳/۸ میلیون دلار رسید. این بانک در ابتدا عرضه وام به ۷۶۲۰۰ مشتری در بخش غیررسمی را آغاز کرد. میانگین اندازه وام برای هر مشتری ۸۲۸ دلار و نرخ بازگشت نیز ۳۰ درصد اعلام شد. افزایش رقابت بانکسول را مجبور کرد تا محصولات و خدمات متنوع تری ارائه کند، که در این خصوص می‌توان به ارایه وام‌های خاص به مشتریانی که تمایلی به رعایت الزامات و قواعد گروه‌ها نداشتند، اشاره کرد.

موسسه *IFC* و سایر نهادها در حال ارایه سرمایه و کمک‌های بلاعوض برای ظرفیت‌سازی برای اعتبارات خرد سازمان‌های غیردولتی هستند که این موضوع سود خوبی برای مؤسسات تامین مالی خرد (*MFIs*) به همراه داشته است. بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۲۰۰۱، شبکه بین‌المللی *ACCION* مؤسسات تامین مالی خرد (*MFIs*) در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب حدود ۳ میلیون دلار با متوسط ۶۰۰ دلار در بین ۲ میلیون کارآفرین خرده پا توزیع کرد که ۹۸ درصد از وام‌ها بازپرداخت شده بود. شبکه یاد شده به کارگران خانگی و دست‌فروشان خیابانی، نجارها و تولیدکنندگان خرد خود اشتغال که بیشتر آنها زن بودند، خدمات ارایه کرد. اخیراً در مکزیک *ACCION* کمک‌های فنی و سرمایه‌گذاری مستقیم برای توانمندسازی فعالیت‌های اعتبارات خرد ارایه کرد. این کار باعث شد تا تعداد وام‌گیرندگان به میزان قابل توجهی بیشتر شود. در سال ۲۰۰۱، با حمایت تسهیلات ظرفیت‌سازی *SME* بانک جهانی^۱، *ACCION* مدل خود را در آفریقا توسعه داد (۷۴).

بانک‌های جدید بنگاه‌های خرد حتی در شرایط بسیار سخت و پرتنش نیز در حال تجاری شدن هستند که در این خصوص می‌توان به کشور کوزوو اشاره کرد. موسسه *IFC* یک شراکت موفق با یک شرکت آلمانی با نام *Internationale Projekt consult GmbH* تشکیل داد و با بانک بنگاه خرد کوزوو کار خود را آغاز کرد. بانک سود را در شش ماهه اول تغییر داد و مشارکت آنان از طریق یک بسته ۸۵ میلیون دلاری از کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها توسعه داده شد و فعالیت‌های تجاری خود را در چارچوب بانک‌های اعتباری خرد در چندین کشور از جمله بلغارستان، گرجستان، غنا، قزاقستان، مقدونیه، مولداوی، فیلیپین و رومانی آغاز کرد. هزینه‌های آغاز به کار شامل آموزش، فرانشیزها و مدیریت خدمات حمایتی اعلام شد (۷۵).

تغییر قانونی. آزادسازی بازار مالی به صورت خودکار باعث ظهور مؤسسات تامین مالی خرد نخواهد نشد، مگر اینکه قوانین و مقرراتی که مانع از ورود آنان به بازارهای مالی می‌شوند، تغییر کنند. این تغییرات قانونی شامل قوانین مالیاتی و قوانین مدنی و همچنین قوانین بانکداری هستند. برای مثال، قوانین و مقررات در مورد ضوابط سرمایه‌های بزرگ می‌تواند مانع از ایجاد

بانک‌های اعتباری خرد شود. در کشور فیلیپین، قوانین بانکداری جدید اجازه ایجاد بانک‌های اعتباری خرد را می‌دهد. موسسات تامین مالی خرد (*MFIs*) از الزامات ارایه وثیقه‌ها، اعلام درآمد و هزینه‌ها و فرم‌های مالیاتی معاف هستند. همچنین قوانین و مقررات جدید به آنها اجازه می‌دهد تا موسسه‌ها با سرمایه اولیه کمتری راه‌اندازی کنند، در حالی که برای بانک‌های تجاری حداقل سرمایه برای راه‌اندازی باید ۵۰ میلیون دلار باشد (۷۶).

در کشورهای بولیوی و پرو، قوانین و مقررات جدید اجازه تأسیس واسطه‌های مالی غیر بانکی^۱ را برای کسب و کارهای خرد و کوچک صادر کرده است، که از نمونه‌های آنها می‌توان به صندوق‌های مالی خصوصی (*PFFs*)^۲، و *Cajade los Andes* در بولیوی و نهادهای توسعه بنگاه‌های خرد و کوچک (*EDPYME*)^۳ در پرو اشاره کرد. این مؤسسه‌ها واسطه‌های مالی را به گونه‌ای قانونمند می‌کند که در مقایسه با بانک‌های تجاری از نظر سرمایه و اندوخته، تأمین نیازها، هزینه‌های ساختمان‌ها، دارای مزیت باشند و همچنین منعطف‌تر و پاسخگوتر گردند. بسیاری از سازمان‌های غیردولتی تجاری و همچنین بنگاه‌های تجاری جدید در بولیوی در حال تبدیل شدن به صندوق‌های مالی خصوصی (*PFFs*) هستند. این پدیده باعث توسعه قابل ملاحظه آنها شده است. با این وجود، برخی از این صندوق‌ها با مشکلات جدی بازپرداخت مواجه هستند. افزایش رقابت باعث تغییرات بیشتر در مؤسسات تامین مالی خرد (*MFIs*) شده است. در حال حاضر برآورد می‌شود که حدود یک سوم از ۶۰۰ هزار بنگاه خرده پا یکی از مؤسسات تامین مالی خرد (*MFIs*) ارتباط داشته باشند.

ظرفیت سازمانی محلی

ایجاد ظرفیت سازمانی محلی از طریق گروه‌های مردمی فقیر و فدراسیون‌ها رکن اصلی تحول و دگرگونی برای دستیابی به اعتبارات خرد است که سایر عناصر توانمندسازی نیز به آن وابسته هستند. دو موضوعی که در دهه گذشته در مورد وام‌های اعتباری خرد مطرح شد، دربرگیرنده مردمی فقیری است که می‌توانند اعتبارات را قرض، و بازپرداخت کنند و مردم فقیری که تقاضای زیادی برای انتقال پس‌اندازهای خود دارند. بسیاری از نوآوری‌های نهادی به قابلیت‌های مردم فقیر، بویژه فقیرترین آنان برای تشکیل گروه‌ها بستگی دارد. مدل‌هایی که به گروه‌ها اجازه می‌دهد تا افراد فقیر را برای استفاده از سرمایه‌های اجتماعی خود به عنوان دارایی‌های قابل وثیقه^۴

- 1 . Nonbank Financial Intermediaries
- 2 . Private Financial Funds
- 3 . Small and Microenterprise Development Entities
- 4 . Collateralizable Asset

توانمند سازند، و هم ریسک‌ها و هم هزینه‌های مبادله را با مؤسسات تامین مالی خرد کاهش دهند، بسیار مورد توجه هستند. چنین مدل‌هایی، فقرا را برای رویارویی و چیره شدن بر فقدان وثیقه و مشارکت در یادگیری اشتراکی توانمند می‌سازند.

نوآوری‌ها باعث می‌شوند تا فقرا از مزیت حضور این گروه‌ها برای رسیدن به منابع اعتباری سود ببرند. از مهمترین این نوآوری‌ها می‌توان به بازپرداخت طولانی مدت وام‌ها با اقساط کم، نوآوری‌های معطوف به انگیزه^۱ برای رویارویی با عدم تقارن اطلاعات (مانند آغاز به کار با وام‌های کم و کوتاه مدت و بازپرداخت آنها در دوره زمانی مناسب)، الزام به نگهداری بخشی از پس‌اندازها به منظور انجام تعهدات مشتریان، و توانمندسازی برای ارایه خدمات وام اشاره کرد. افزایش نظم و انضباط مالی برای بازپرداخت وام‌ها و تغییر نگاه به فقرا به عنوان ذینفع‌های صرف، به مشتریانی که می‌توانند امور کسب و کار خود را مدیریت نمایند، نیز بسیار حائز اهمیت می‌باشد.

گروه‌های سازماندهی شده برای رسیدگی به وضعیت مردم فقیر، بویژه رسیدگی و ارایه خدمات به فقیرترین آنان بسیار حائز اهمیت هستند. این گروه‌ها می‌توانند زیربناها و بسترهایی را شکل دهند که در این باره در قسمت سازوکارهای نهادی بحث شد. از مهمترین این ساز و کارهای نهادی می‌توان به کاربرد فناوری‌های اطلاعاتی برای پیگیری اعتبارات، یا افزایش و ارتقای آگاهی‌ها در خصوص سایر مسائل اجتماعی اشاره کرد.

با این وجود، اعطای وام به صورت گروهی، همواره مناسب نیست. وام‌های فردی مناسب‌تر و دردهای کمتری دارند. وام‌های مشترک، به آموزش‌ها، مهارت‌ها، درآمدها و وام‌های بیشتری نیاز دارند. در جاهایی که برخوردها و تعارضات اجتماعی وجود داشته باشد و شکاف اجتماعی عمیق باشد، مانند حوزه‌های شهری، اعطای وام‌های انفرادی مناسب‌تر هستند.

مدیریت آسیب‌پذیری^۲: بیمه و تامین مسکن

افراد فقیر برای تولید درآمد مستقیم باید به منابع مالی دسترسی داشته باشند تا بتوانند در مقابل تکانه‌های اقتصادی، مقابله و رفاه خود و خانواده را حفظ نمایند. مالکیت مسکن با حق مالکیت مطمئن و برخی از بیمه‌ها برای رویارویی با تکانه‌ها، از جمله تکانه‌های سلامت (مانند بروز بیماری) در کاهش آسیب‌پذیری فقرا بسیار حائز اهمیت هستند. با این وجود، نیاز به سرمایه‌گذاری اولیه زیاد برای ضابطه‌مند کردن شرکت‌های بیمه، از ورود شرکت‌های کوچک‌تری که از گروه‌های کوچک فقیرتر حمایت می‌کنند، جلوگیری می‌کند. برای رویایی با این

1 . Incentive based Innovations

2 . Managing Vulnerability

مسائل، سازوکارهای بیمه‌های خرد^۱ و وام‌های تهیه مسکن ارائه شده است. برنامه بیمه‌های خرد برای مردم فقیر، برخی از حمایت‌ها مانند پوشش هزینه‌های بیمار، مرگ، دزدی یا تخریب اموال ارائه می‌کنند. وام‌های تهیه مسکن امنیت دارایی‌های مسکن را بیشتر می‌کنند و از فعالیت‌های درآمدزای خانگی فقرا حمایت می‌کنند.

موارد امیدوارکننده بسیاری را می‌توان در مورد گروه‌های حمایتی یا ظرفیت‌های آنان برای سازماندهی برشمرد. به‌عنوان مثال انجمن خود اشتغالی زنان (SEWA)^۲ در هند، برنامه‌های امنیت اجتماعی یکپارچه‌ای برای اعضای خود ارائه می‌کند که بیشتر اعضای آنان را زنان فقیر در بخش غیررسمی بویژه کارگران خانگی و دستفروشان خیابانی تشکیل می‌دهند. به این برنامه از طریق شرکت بیمه زندگی هند^۳ و شرکت بیمه متحد هند^۴، یارانه داده می‌شود. این بیمه همه ریسک‌های اساسی در طول زندگی از جمله فوت، دوران بیوه‌گی، حوادث شخصی، بیماری، زایمان، اموال، حوادث کار و مسکن را پوشش می‌دهند. خدمات بیمه از طریق پرداخت حق بیمه سالانه یا از طریق سپرده‌گذاری ثابت یکباره در بانک انجمن زنان خود اشتغال (SEWA) هند و دریافت بهره بر سپرده‌ها جهت پرداخت حق بیمه سالانه، ارائه می‌شود. تا دسامبر سال ۲۰۰۰، طرح بیمه یاد شده، حدود سی هزار عضورا تحت پوشش قرار داد (۷۸). در سال ۲۰۰۲، انجمن زنان خود اشتغال (SEWA) در جستجوی روش‌هایی برای توانمندسازی منابع مالی طرح‌های امنیت اجتماعی و دستیابی به منابع مالی بلندمدت و حفظ پایداری میزان حق بیمه بود که بتواند از اعضاء حمایت کند. با طرح‌ها و روش‌های یاد شده، انجمن زنان خود اشتغال (SEWA)، امید دارد که بتواند پوشش بیمه را برای همه اعضاء و خانواده‌های آنان فراهم نماید. از دیگر تلاش‌ها برای ارائه خدمات بیمه به زنان و مردان فقیر می‌توان به شرکت بیمه زندگی دلتا در بنگلادش^۵ اشاره کرد. این شرکت، بیمه‌های خردی از طریق بیمه گرامین و بیمه گونو^۶ ارائه می‌کند (۷۹). در کشور کامبوج، گروه تبادل تحقیقات و فناوری (GRET)^۷، به همراه یک سازمان غیردولتی فرانسوی، در حال انجام برنامه آزمایشی برای ارائه بیمه سلامت و دسترسی به تسهیلات اولیه مراقبت از سلامت به خانواده‌های فقیر با بهره‌گیری از دو مزرعه اشتراکی در نزدیک پنوم‌پن است (۸۰).

در چندین کشور، انجمن‌های حمایتی و تعاونی‌ها در حال کار با مسئولین محلی و بانک‌ها برای

- 1 . Micro Insurance
- 2 . Self-employed Women's Association
- 3 . Life Insurance Corporation of India
- 4 . United India Insurance Company
- 5 . Delta Life Insurance Company Ltd.
- 6 . Grameen Bima and Gono Bima
- 7 . Research and Technology Exchange Group

تأمین نیازها برای تضمین مالکیت و تهیه مسکن، بویژه در مناطق حاشیه نشین شهری هستند. در بمبئی هند، ماهیلا میلان^۱ یکی از اعضای فدراسیون ملی حاشیه نشینان^۲ است که توانست زمین، مسکن و خدمات زیربنایی برای اعضای خود فراهم کند. برای این کار، وی پس اندازهای اعضا را جمع آوری و سپس با مسئولین محلی و مالکان زمین گفتگو کرد. به این ترتیب توانست به منابع مالی بیشتری از طریق مشارکت توسعه مالی و مسکن^۳ هند، دست پیدا کند.

سازمان های حمایتی نیز به منظور دستیابی به منابع مالی حداکثری باید به وام های تضمینی برای کمک به رشد آنان دست پیدا کنند. البته باید متذکر شد که حتی برای سازمان های حمایتی بزرگ نیز کار در فعالیت های مولد یا دستیابی به وام از طریق بانک های تجاری مشکل است. با این وجود، یک سازمان غیردولتی هندی با نام انجمن ترویج منابع ناحیه ای (SPARC)، ۹/۵ میلیون دلار وام تضمینی از یک بانک تجاری خصوصی براساس پیگیری ثبت خدمات اجتماعی جامعه دریافت کرد. دریافت وام های مذکور جهت انعقاد قرارداد ساخت ۳۲۰ دستشویی در بمبئی برای توسعه خدمات به فقرا از طریق فدراسیون زاغه نشینان، بود (۸۱).

در شهر کوئینز^۴ فیلیپین، انجمن زباله جمع کن های Payatas^۵ به صورت قانونی ثبت شد تا نیازهای سیصد هزار زباله جمع کن را که در ۱۵ هکتار زمین که محل زندگی آن ها در محیط زباله دفن کنی بود را تأمین نماید. تشکیل گروه های سازماندهی شده باعث جمع آوری پس اندازها و دستیابی قانونی مالکیت زمین برای اعضا از طریق وام برای احداث مسکن و خرید زمین شد. تا اواسط سال ۱۹۹۹، اعضای انجمن مذکور ۲۸۳ هزار دلار پس انداز کردند و توانستند با دولت برای تأمین و ارایه خدمات اساسی و تغییرات قوانین و مقررات برای حمایت از فقیران به گفتگو و مذاکره بپردازد (۸۲). درگورآتمالا، پنجاه هزار زاغه نشین، تعاونی هایی تشکیل دادند و از راه های قانونی صاحب زمین شدند. این افراد می توانند، وام های ۱۵ ساله را بدون مشکل بازپرداخت کنند (۸۳). در پرو، مؤسسه اعتباری خرد میانکو^۶ با هفتاد هزار بنگاه خرد، یک برنامه موفق وام مسکن را توسعه داد که شباهت زیادی به وام های اعتباری خرد در مقایسه با رهن دارد. این برنامه به فقرا کمک می کند تا خانه های خود را به صورت مرحله ای بازسازی و تعمیر کنند. این سیستم هم بروام های مناسب و هم مزیت سیستم های اطلاعاتی تکیه دارد. این سیستم اطلاعاتی، پیگیری و بازپرداخت وام ها را پیگیری می کند (۸۴).

- 1 . Mahila Milan
- 2 . National Slum Dwellers Federation
- 3 . Housing and Finance Development Corporation
- 4 . Quezon
- 5 . Payatas Scavengers Association
- 6 . MiBanco

دسترسی به عدالت و کمک‌های قانونی

نسل جدیدی از پروژه‌های اصلاح قضایی و قانونی در حال بسترسازی برای ایجاد محیطی ضابطه مند برای حکمرانی پاسخگو و همچنین توانمندسازی فقرا از طریق افزایش دسترسی آنان به عدالت با تدوین و اجرای مجموعه‌ای از راهبردها آغاز شده است (جدول ۳-۵). چگونگی تلفیق این پروژه‌ها در عناصر و ارکان پایداری به صورت تفصیلی در ابزارها و تمرین‌ها ۱۴ بحث شده است.

جدول ۳-۵. افزایش دسترسی فقرا به عدالت، مثال‌های طبقه بندی شده بر اساس عناصر اصلی توانمندسازی

اطلاعات	فراگیری / مشارکت	پاسخگویی	ظرفیت سازمانی محلی
چهار پروژه شامل: سازوکارهای تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات	پروژه اصلاحات قضایی، پرو پروژه اصلاحات قضایی، اکوادور	مدرنیزه کردن دادگاه عالی، ونزوئلا	پروژه حق مالکیت شهری، پرو

هدف اصلاحات قضایی و قانونی، ایجاد سیستم‌های قانونی مبتنی بر رعایت قواعد و ضوابط است. قوانین و مقرراتی که برای مردم شناخته شده هستند، باید به روشی قابل استناد و سازوکارهای شفاف به اجرا درآیند. این ضوابط قانونی باید به صورت عادلانه برای همه شهروندان به اجرا درآیند و دولت نیز باید تابع این ضوابط قانونی باشد. کیفیت اجرای هنجاری‌های قانونی در هر جامعه، و روش‌های اجرای آنها، اثرات مستقیمی بر رساندن صدا و نظرات شهروندان به فرایندهای تصمیم‌گیری دارد. چگونه مؤسسات دولتی چنین قوانینی را که اثرات زیادی بر زندگی روزانه مردم دارند، بویژه مردم فقیری که توانایی کمتری برای دفاع از خود دارند، را اعمال می‌کنند؟ این پرسش مهمی است. این قوانین و مقررات بر درآمد افراد فقیر و همچنین میزان بی‌سوادی و فوت کودکان نیز تأثیر می‌گذارند (۸۵). تعریف حقوق مالکیت و محترم شمردن

سود، برای اطمینان یافتن از اینکه قوانین و مقررات بتوانند به صورت منصفانه و کارآمد مردم را در برابر سوء استفاده از قانون حمایت کند، بسیار ضروری است. چنین حقوقی باید چتر حمایتی خود را روی صدها هزار نفر از افراد و گروه‌هایی بگستراند تا بتوانند بدون نگرانی سرمایه‌گذاری کنند و سرانجام بتوانند در رشد اقتصادی و کاهش فقر نقش آفرین باشند.

رویکرد بانک جهانی برای حمایت از اصلاحات قانونی از تأکید صرف بر اصلاحات تجاری و موضوعات مرتبط با توسعه اقتصادی و سرمایه‌گذاری، به سوی درکی گسترده‌تر و فراگیرتر از اصلاحات قانونی از منظر حقوق ذی‌نفعان مختلف، بویژه فقرا در حال تحول است. از این منظر، اصلاحات صرفاً یک چالش فنی مانند تشکیل دادگاه‌ها، افزایش تعداد قضات و تأمین تجهیزات مانند کامپیوتر نیست، بلکه این کار به تغییراتی بنیادی در حکمرانی و هنجارهای اجتماعی، با هدف تضمین عدالت برای همه نیاز دارد. همچنین باید توجه کرد که قوانین و مقررات بدون پایه ریزی و بسترسازی لازم در زمینه ارزش‌های اجتماعی و فرهنگی، بی‌اعتبار باقی خواهند ماند و به همین دلیل اجرا نخواهند شد. این مسئله به دو تغییر و تحول مهم منتهی شده است. اولین تغییر، کاربرد و توسعه فرایندهای مشارکتی و مذاکره به منظور ایجاد حس مسئولیت برای تغییرات و اطمینان یافتن از اینکه قوانین و مقررات کاملاً توسط کسانی که تحت تأثیر آنها قرار دارند، درک شود (۸۶). تغییر دوم درک و شناخت از اهمیت قوانین عرفی و سنتی است که در تضاد و تعارض با مؤسسات هستند، اما گروه‌هایی از مردم از این عرف‌ها حمایت می‌کنند. البته در برخی از موارد قوانین عرفی می‌توانند برای زنان و سایر گروه‌های محروم، تبعیض‌آمیز باشند. در حال حاضر، بیش از ۴۸۰ پروژه مورد حمایت بانک جهانی دارای الزاماتی برای اصلاحات قانونی و قضایی وجود دارد. علاوه بر این، ۳۵ پروژه مجزا برای چهار منطقه در جهان پیش‌بینی شده است که باید چنین اصلاحاتی را از طریق اشاعه دانش، ظرفیت‌سازی و اصلاحات قانونی اجرا کنند. پروژه‌های اصلاحات قانونی و قضایی بر موارد زیر تأکید دارد؛ الف) بهبود و توسعه قضایی و پاسخگویی به شهروندان عادی. ب) توسعه پاسخگویی، و توسعه سیستم قضایی مستقل. ج) بهبود آموزش‌های قانونی و حقوقی. د) بهبود و گسترش دسترسی‌های فرهنگی، فیزیکی و مالی به سیستم قضایی و توسعه آموزش.

باید از مد نظر قرار دادن مسائل و مشکلات افراد تحت تأثیر در فرایندهای اصلاحات قانونی اطمینان حاصل کرد. بیشتر پروژه‌ها با مشارکت طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان در سیستم قضایی مانند قضات و مقامات رسمی دولتی، بخش کسب و کار و شهروندان اجرا می‌شوند. چنین روش‌هایی برای اصلاح بخش قضایی در حال تبدیل شدن به اقداماتی استاندارد برای هدایت و راهبری فرایندهای اصلاحات قضایی هستند.

اخیراً این پروژه‌های اصلاحات قضایی، ارتباطات بلندمدتی با گروه‌های مدنی برقرار کرده‌اند. به همین دلیل نقش‌ها و کارکردهای آنان بیشتر شده و این اصلاحات به سوی پاسخگویی و شفافیت بیشتر گرایش پیدا کرده است که در این خصوص می‌توان به کشور ونزوئلا اشاره کرد. از نمونه‌های دیگر از این اصلاحات می‌توان به کشور اکوادور اشاره کرد که در آن بر توسعه ارتباطات اجتماعی، توسعه و آموزش شهروندان توجه شده است. در کشور پرو نیز می‌توان به ارزیابی نهادی، پایش و ارزیابی در پروژه‌های حقوق مالکیت شهری اشاره کرد.

فراگیری و مشارکت فقرا از طریق ساز و کارهای مختلف تضمین می‌شود. پروژه اصلاحات قضایی گواتمالا در حال ارایه آموزش‌های مختلف به قضات و سایر کارکنان دادگاه به تناسب فرهنگ و زبان‌های محلی آنان است. پروژه‌هایی در کلمبیا، گواتمالا و پرو به صورت آزمایشی با ارایه خدمات دادگاهی غیرمتمرکز و همچنین تشویق قضات برای بازدید و حضور در دفاعیات مختلف، در حال اجرا است. همچنین سازمان‌های غیردولتی در حال ارایه خدمات قضایی کم هزینه در اکوادور هستند. البته هزینه‌های مسافرت برای فقرا در نواحی روستایی دور دست در این کشور ممکن است هنوز زیاد باشد. برای کاهش هزینه‌ها و همچنین ارایه سریع خدمات دادرسی، برخی از کشورها از جمله السالوادور از ساز و کارهای مذاکره برای حل اختلافات استفاده می‌کنند. در السالوادور، وکلای عمومی، خدمات مشاوره و سایر خدمات به زنانی که مشکلات خانوادگی دارند را بدون مراجعه به دادگاه حل می‌نمایند.

قوانین و مقررات بازتاب دهنده فرهنگ و جامعه هستند. متأسفانه تبعیض‌های جنسیتی در قوانین و مقررات بسیاری از کشورها وجود دارند. برای تبیین این موضوع، بانک جهانی قوانین و مقررات را در کشور نپال بررسی نموده است. این بررسی‌ها از وجود ۵۴ قانون تبعیض جنسیتی بر علیه زنان حکایت داشت. از مهمترین این قوانین تبعیض آمیز در این کشور بر علیه زنان می‌توان به قانون ممنوعیت انتقال حق شهروندی از مادر به کودک، عدم ارث‌بری دختران متاهل از والدین و پذیرش در نهادهای آموزشی با اجازه شوهر اشاره کرد (۸۷).

1. World Bank 2001f.
2. Narayan and Shah 2000a.
۳. پروژه اوگاندا *PETS* به صورت تفصیلی‌تر در این فصل در مورد بهبود و توسعه حکمرانی ملی تشریح شد و چهار محور *PETS* در ابزارها و تمرین‌های ۱۸ توضیح داده می‌شوند.
4. Reinikka and Svensson 2002.
5. Internal memo prepared by Carmen Niethammer, 2001. See also <http://www.developmentmarketplace.org/>
6. Angrist and others 2001; King, Orazem, and Wohlgemuth 1998; King and others 1997; Patrinos and Ariasingam 1997.
7. Estache, Foster, and Wodon 2001; Ryan and Sara n.d.
۸. بانک جهانی ۱/۴ میلیارد دلار از پروژه‌های *CDD* را برای سال مالی ۲۰۰۱ تصویب کرد و انتظار می‌رفت که این رقم در سال مالی ۲۰۰۲ به ۲ میلیارد دلار برسد. این پروژه‌ها اعتبارات را به صورت مستقیم به سوی جوامع محلی هدایت می‌کنند یا از طریق دولت‌های محلی، سازمان‌های غیر دولتی و شرکت‌های کوچک این کار را انجام می‌دهند. همچنین این کار توسط دولت مرکزی این منابع به سوی جوامع محلی هدایت می‌شوند یا از طریق گروه‌های مدنی که اختیارات به آنها داده می‌شود و می‌توانند در مورد سرمایه‌گذاری تصمیم‌گیری کنند، این منابع مدیریت می‌شوند. همه مدل‌های نهادی تلاش می‌کنند تا بهترین هم‌افزایی را بین گروه‌های جامعه و سایر بازیگران توسعه دهند.
9. Kessides 1997; Venkataraman and Falconer 1998.
۱۰. به ابزارها و تمرین‌های ۱۳ در خصوص سازمان‌های فقرا مراجعه نمایید. برای اطلاعات بیشتر در مورد پروژه اصلاح و آبیاری آلبانی، به پایگاه اطلاعاتی شبکه بین‌المللی مدیریت مشارکتی آبیاری مراجعه نمایید.
11. World Bank 2001b.
۱۲. تا ماه می سال ۲۰۰۱، بانک جهانی ۹۸ پروژه صندوق اجتماعی در ۵۸ کشور با سرمایه‌گذاری

حدود ۳/۵ میلیارد دلار اجرا کرد. بررسی‌ها نشان داد که اجرای حدود ۹۸ درصد از پروژه رضایت بخش بوده است که این رقم بیش از متوسط بانک بوده است. ۳۲ درصد از صندوق‌های اجتماعی برای ظرفیت‌سازی‌های اجتماعی با اهداف مختلف تشکیل شد. ۱۸ درصد پروژه‌ها برای توانمندسازی جامعه، و ۵ درصد پروژه‌ها برای ارتقای سرمایه‌های اجتماعی هدف‌گذاری شد. گزارش نشان داد که از آنجایی که جوامع خرد فقط زیر پروژه‌ها را مدیریت می‌کنند، لذا صندوق‌های اجتماعی به عنوان کاربران به جای تولید کنندگان سرمایه‌های اجتماعی عمل می‌کنند.

۱۳. یک مطالعه کلان در خصوص نهادهای حکمرانی غیر متمرکز در *Panchayat* براساس مصاحبه با دو هزار روستایی در راجستان و مادیاپرادش هند انجام شد. این مطالعه نشان داد که بیشتر روستانشینان (۶۵ درصد) در جلسات شورای روستایی در سال اول شرکت نمی‌کنند و به ندرت ۷ درصد به صورت منظم در جلسات حضور پیدا می‌کنند. علاوه بر این، تجزیه و تحلیل‌ها نشان داد که *gram panchayat* (شورای روستایی) کمترین ارزش و جایگاه را برای فعالیت‌های توسعه داشته است، زیرا روستانشینان احساس می‌کردند که نظرات آنان تأثیری در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها ندارد و شفافیت در آنها کم و فساد نیز مشهود بوده است. با استفاده از تحلیل‌های اقتصادی، این مطالعه نتیجه گرفت که اشاعه اطلاعات به صورت کاتالوگ باعث افزایش ۵ درصدی مشارکت می‌شود. (*Sjblom* و *Krishna*, *Alsop*, ۲۰۰۱) + برای اطلاعات بیشتر در مورد تجربه‌های تمرکززدایی در بولیوی، فیلیپین و اوگاندا به *Kahkonen*, *Azfar* و *Meagher*, ۲۰۰۱، *Faguet*, ۲۰۰۰ و بانک جهانی، ۲۰۰۰ مراجعه نمایید.

۱۴. بررسی ۳۸ شهرداری در کشور بولیوی نشان داد که قانون عمومی مشارکت اثرات کمی بر احزاب سیاسی داشته است، زیرا آنان مخالف سازمان‌های محلی و اتحادیه‌های روستایی بودند و حضور گسترده‌ای در کشور داشتند. بنابراین در جاهایی که سازمان‌های محلی ضعیف باشند، در نتیجه امکان شکل‌گیری و توانمندی آنان بدون حمایت دولت‌ها و اصلاحات نهادی امکان‌پذیر نمی‌باشد (*Faguet* ۲۰۰۰).

15. See <http://www.ayudaurbana.com> and <http://www.cristal.gov.ar>

16. Paul 2002; Paul and Sekhar 2000.

17. For additional information about Swabhimana, see <http://www.savebangalore.org/>

and <http://www.pacindia.org/>

18. Citywide strategies for poverty reduction are being undertaken in

approximately

80 cities around the world, including Cali, Colombia; Kampala, Uganda; Haiphong, Vietnam; and Johannesburg, South Africa.

19. World Bank 2001d.

20. Ocampo 2001.

21. de Asis 2000.

22. Ocampo 2001.

23. Chattopadhyay and Dufló 2001; Jain 1996; Vyasulu and Vyasulu 1999.

24. Ternopil Urban Development Agency 2000.

25. ICPS 1999.

26. For evidence from Bolivia see Faguet 2000; Grootaert and Narayan 2001; for evidence

from India see Alsop, Krishna, and Sjoblom 2001; Jain 1996; Vyasulu and Vyasulu 1999.

27. Abdi 2001; the Hindu 2001.

۲۸. سی و یک شهرداری در یک بررسی در بولیوی دارای تعداد غیر عادی ۹۲ شهردار در یک دوره ۳/۵ ساله از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ بودند. بیش از سه چهارم از شهرداری‌ها هر سال دارای یک شهردار جدید برای یک دوره چهار ساله بودند.

۲۹. چندین بررسی از فرایندهای مشارکتی هم بر ضعف و هم بر نقاط قوت این روش‌ها تأکید داشتند. همه موافقت دارند که PRSP فرصت‌های نوینی را فرازوی مشارکت شهروندان برای تعیین اولویت‌ها و تاثیر بر راهبردهای فقر دارد. بیشتر بررسی‌ها بر نهادینه کردن و تعمیق بخشیدن بر فرایندهای مشارکتی تأکید داشتند.

30. See <http://www.cristal.gov.ar>

31. See <http://www.femmesdumaroc.ma/plan.asp>

32. de Silva 2001.

۳۳. دستاوردها شامل مازاد بودجه در سال ۱۹۹۹ بیش از ۱/۱ میلیارد پوند ایرلند در مقایسه با

کسری بودجه ۱/۴ میلیارد پوند در سال ۱۹۸۶ می‌باشد. این پدیده این امکان را برای دولت فراهم کرد تا هزینه‌های سلامت را تا حدود ۱۵۰ درصد، آموزش ۸۴ درصد، و رفاه را ۷۰ درصد از سال ۱۹۸۷، افزایش دهد. این در حالی است که نرخ بیکاری از ۱۷/۵ درصد به کمتر از ۵ درصد کاهش طی این دوره کاهش یافت. سیاست‌های کلان اجتماعی و تفاهم نامه‌های دستمزد به حفظ همبستگی و پایداری اجتماعی کمک کرد.

۳۴. در هند، بررسی خدمات عمومی *Millennial*، که درباره روش کارت امتیاز شهروندی برای یک نمونه از حدود سی و شش هزار خانوار در بین ۲۴ ایالت هند انجام شد، باعث طرح مباحث گسترده در رسانه‌ها شد. بررسی یاد شده رتبه بندی شهروندان را برای عملکرد پنج خدمات عمومی اساسی در ارتباط با فقرا شامل آب شرب، سلامت و بهداشت، آموزش و مراقبت از کودکان، سیستم توزیع عمومی و حمل و نقل جاده‌ای را ارائه کرد (*paul*, ۲۰۰۲). در گویان، بانک جهانی در حال حمایت از تلاش‌هایی است که توسط دولت برای توانمندسازی، پیش و ارتقای ظرفیت‌های نهادهایی است که در زمینه‌های ارزیابی مسئولیت دارند. به همین علت یک برنامه پیش مشارکتی اجتماع محور و یک سیستم ارزیابی برای مشارکت جوامع فقیر به صورت مستقیم در پیش *PRSP* در نظر گرفته شده است.

35. Reinikka 2001.

36. WIEGO 2000a,b.

37. Cisneros 1997.

38. Hallberg 1999.

39. IFC 2001b. IFC data are from 1998.

۴۰. میزان سرمایه‌گذاری گروه سرمایه‌گذاری بانک جهانی در زمینه بنگاه‌های کوچک و متوسط (*SMEs*) بین سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱ به ۸/۳۱ میلیارد دلار رسید (بانک جهانی ۷۰ درصد، *IFC*، ۲۵ درصد و آژانس تضمین سرمایه‌گذاری چند جانبه (*MJGA*) ۵ درصد). ۵۰ درصد از این حمایت‌ها به بنگاه‌های کوچک، ۳۱ درصد به بنگاه‌های متوسط و ۱۹ درصد نیز به بنگاه‌های خرده پا اختصاص پیدا کرد. هیچ سرمایه‌گذاری از سوی *IFC* برای بنگاه‌های خرده پا در نظر گرفته نشد. بیشتر کمک‌ها به صورت مستقیم برای کمک به بنگاه‌ها از طریق بازارهای مالی به طور عام و کمک از طریق قوانین و سیاست‌ها به طور اخص انجام شد. در سال مالی ۲۰۰۱، ۷ درصد از سرمایه‌گذاری گروه بانک جهانی در بنگاه‌های کوچک و متوسط (*MFIs*) انجام شد. ۴۰ درصد یا حدود ۱/۸۲ میلیارد دلار از سهم *IFC* به صورت مستقیم یا از طریق بازارهای مالی،

بویژه در منطقه اروپا و آسیای مرکزی آمریکای لاتین و آفریقا سرمایه‌گذاری شد. سهم جاری *SME* بانک جهانی از ۵/۹۶ میلیارد دلار عمدتاً در آمریکای لاتین و کارائیب، آفریقا و شرق آسیا در نظر گرفته شده است. این کار باعث شد تا سرمایه‌گذاری‌ها در بین بخش‌ها گسترش یابد که بیشترین سهم (۴۱ درصد) مربوط به کشاورزی، بخش مالی (۱۵ درصد) و حمایت اجتماعی (۱۱ درصد) می‌باشد. درصد کمتری در محیط زیست، آموزش، انرژی، حمل و نقل و توسعه شهرداری در نظر گرفته می‌شود (*Webster, Kochar, Raissian*, ۲۰۰۱).

41. Some country studies, such as the one by Kapoor, Mugwara, and Chidavaenzi (1997) on Zimbabwe and the IFC's work on country mapping (2000b), touch on the issue of assessing investment climate and constraints of SMEs.
42. World Bank 2002c.
43. Richardson, Ramirez, and Haq 2000.
44. Bayes, von Braun, and Akhter 1999; Narayan and Shah 2000a. Also see the Grameen Phone website at <http://www.grameenphone.com/village.htm>
45. See the Information Network for Indigenous Organizations website at <http://www.laneta.apc.org/rci/>
46. See the Guatemala MicroNet Project website at <http://www.worldbank.org/pics/pid/gt55084.txt>
47. See the following websites: Naushad Trading Company (<http://www.ntclimited.com/>); African Crafts (<http://www.africancrafts.com/>); Novica (<http://www.novica.com/>); Eziba (<http://www.eziba.com/>); PeopLink (<http://www.PeopLink.org/>).
48. World Bank 2002a.

49. Bhatnagar 2000b.
50. de Soto 2000, 2001.
51. Bell, Peters, and Ndiweni 1995; Carlton and Hancock 2000; Kapoor, Mugwara, and Chidavaenzi 1997.
52. WIEGO 2000a,b.
53. WIEGO 2000a,b.
54. Tesoro 2000.
55. Panaritis 2001; World Bank 1998.
56. Bhatnager 2000a.
57. See Estache, Foster, and Wodon 2001. Also see the World Bank's Smart Business Smart Development website at <http://www.worldbank.org/business>
58. Ceglie and Dini 1999.
59. Ceglie and Dini 1999.
60. IFC 2000a. See also <http://www.mpdf.org>
61. Clara, Russo, and Gulati 2000.
۶۲. اجلاس اعتبارات خرد، سال ۲۰۰۰ بانکداری زنان جهان، ۱۹۹۵. اجلاس اعتبارات خرد و کلان، حامیان، مؤسسات آموزشی، کمک کنندگان، مؤسسات مالی بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی را با هدف رسیدگی به وضعیت ۱۰۰ میلیون فقیرترین خانواده‌های جهان تا سال هدف ۲۰۰۵، گردهم آورد.
۶۳. تحلیل‌های اخیر از موفقیت مؤسسات تامین مالی خرد که توسط نهادهای بین‌المللی مورد حمایت قرار گرفته‌اند، حکایت دارد. این حمایت‌ها بر سه رکن ظرفیت‌سازی مؤسسات تامین مالی خرد (MFIs)، ارتباط با ابزارهای رسمی و توسعه اصلاحات سیاسی تأکید می‌نمایند، دو رکن دیگر بیشتر بر نوآوری و تأمین مالی براساس نیازهای مشتریان فقیر تأکید می‌نمایند.
64. Ledgerwood 1999.
65. IDB 1998; Schreiner 2000. Good financial management systems are a prerequisite

for credit scoring systems and other such innovations.

66. Nelson 1999.

67. Microfinance Gateway 1999.

68. Nelson 1999.

69. Paulson and McAndrews 1998.

70. Paulson and McAndrews 1998.

71. Mukherjee 1997; Patten, Rosengard, and Johnson 2001.

72. Baydas, Graham, and Valenzuela 1997; Christen 2000.

73. Glosser 1994; Otero and Rhyne 1994.

74. IFC 2001a.

75. IFC 2000c.

76. Lucas 2001; Vogel, Gomez, and Fitzgerald 1999.

77. IDB 1998.

78. McCord, Isern, and Hashemi 2001.

79. Ahmed 2001.

80. CGAP 2001.

81. Balaram 2001a,b.

82. Microenterprise Best Practices 2000.

83. Kessides 1997.

84. Malhotra, Brown, and Garcia forthcoming.

85. Dollar 2000; Hellman and others 2000; Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton 1999.

۸۶. در پروژه اصلاحات قضایی گواتمالا با مشاوره و گفتگو با ذی نفعان مختلف متشکل از ۱۰۰۰ فرد و سازمان از جمله قضات، دانشکده‌های حقوق، بخش خصوصی و گروه‌های جامعه مدنی انجام شد. همچنین، اخیراً مطالعه‌ای انجام شد که در آن صدا و اظهار نظر ۲۰۰ قاضی، وکیل، قانون‌گذار، تجار، روزنامه‌نگار و مسئولین کمک‌های توسعه از ۵ کشور اروپای شرقی و آسیای مرکزی جمع‌آوری شد. این گزارش مبنایی برای اصلاحات و ارتقای آگاهی برای اصلاحات و قضایی ارایه می‌دهد (Dierrich، ۲۰۰۰).

87. Ofosu-Amaah 2001.

درس‌های آموخته

نهادهای رسمی و غیررسمی هر جامعه‌ای پیشینه، فرهنگ، سیاست و جغرافیا آن جامعه را بازتاب می‌دهند. روش‌های توانمندسازی فقرا برای مشارکت در حکمرانی و فعالیت‌های بازار و سرمایه‌گذاری در دارایی‌ها، مسائل و موضوعاتی تخصصی هستند. باید مطالب بیشتری از نوآوری‌ها در پروژه‌ها و سیاست‌ها یاد گرفت و این آموزه‌ها را باید به صورت نظام‌مند در راهبردهای کاهش فقر ادغام کرد.

زمانی که به کاهش فقر از دریچه‌های توانمندسازی نگاه می‌شود، در این صورت آشکار می‌شود که علاوه بر سیاست‌ها و سازوکارهای خاص، چگونگی توسعه و موضوعات فرایندی نیز از اهمیت به‌سزایی برخوردار هستند. در پیرامند ۴-۱، درباره ۱۰ آموزه، از جمله فرایند یادگیری که در حوزه‌های مختلف، اشاره شده است. زمانی که یک روش توانمندسازی در هر حوزه‌ای توسعه داده می‌شود، این موارد باید مورد توجه قرار گیرند.

روی هم رفته، آنچه از تحلیل پروژه‌ها و کارهای تحلیلی برمی‌آید، پیشرفت و توسعه برای ایجاد مشارکت با فقرا برای تولید مشارکتی کالاهای عمومی محلی^۱، در گرو آموزش‌های پایه و مدیریت منابع طبیعی است. با این وجود، بسیاری از پروژه‌ها از این نوع - هم پروژه‌های بخشی و هم چند بخشی و فرابخشی - باید به صورت نظام‌مندتری در اشاعه اطلاعات، مسئولیت‌پذیری و ظرفیت‌سازمانی محلی سرمایه‌گذاری کنند: این مسئله برای رویارویی و چیره شدن با خطرات انحصار توسط افراد ذی نفوذ و دستیابی به پایداری بلندمدت بسیار حائز اهمیت است. تاکنون پروژه‌های معدودی به صورت نظام‌مند تغییرات میزان توانمندسازی و ظرفیت‌های سازمانی محلی را رصد کرده‌اند.

به همین دلیل بیشترین توجهات باید بر تقویت حکمرانی طرف عرضه در پروژه‌ها و سیاست‌های مرتبط با بهبود حکمرانی ملی معطوف شود. حتی در جاهایی که قواعد رسمی برای توانمندسازی فقرا تغییر کرده‌اند و سایر شهروندان در تصمیمات در خصوص تخصیص منابع محلی مشارکت می‌کنند، فقدان اطلاعات و ضعف سازمان‌های فقرا و جامعه مدنی، مانع از کاربرد مؤثر قوانین و مقررات جدید و سازوکارهای مسئولیت‌پذیری می‌شود. تجربه نشان داده است که در خلال سالهای گذشته، راهبردهای بهبود حکمرانی و کاهش فقر بر سیستم‌های رسمی بنا نهاده شده بودند و ارتباط کمتری با سطوح مختلف جامعه داشته‌اند. بنابراین، چالش اصلی، پیوند دادن و برقراری ارتباط تغییرات با قوانین و مقررات با تأکید بر تقویت ظرفیت‌های شهروندان، بویژه فقرا برای پایش حکمرانی و مسئولیت‌پذیر و پاسخگو نگه داشتن دولت‌هاست.

احترام، اعتماد و روابط اجتماعی و سیاست‌های توسعه، علوم دقیقی نیستند. بهترین ایده‌های فنی باید قابل انتقال و قابل دفاع در هر کشوری باشند. این ایده‌ها به زمان، مهارت، منابع و برابری برای ایجاد تفاهم و اعتماد نیاز دارند. بدون سرمایه‌گذاری در فرایندهای مشارکتی، تفاهم‌ها و توافقات بسیار شکننده باقی می‌ماند، زیرا بازیگران کلیدی که از گذشته با یکدیگر در تعارض بوده‌اند، فرصت اندکی برای ایجاد اعتماد و اطمینان با یکدیگر خواهند داشت.

شکست تفاهم‌نامه‌ها به معنای مداخله در فرایندهای اصلاحات و فرصت دادن به فرصت طلبان سیاسی است.

فرایندهای مشارکتی و مدیریت تعارضات با یکدیگر: عموماً اجرای فرایندهای مشارکتی که در آن گروه‌های ذینفع مختلف به دور یکدیگر برای تصمیم‌گیری درباره اولویت‌ها، تغییر قوانین و تخصیص منابع گرد می‌آیند، کاری مشکل است. به همین دلیل، فرایندهای مشارکتی باید به صورت شفاف، قواعد مشارکت و همچنین ضوابط و سازوکارهای حل و فصل تعارضات و ناراضی‌هایی که همه از آن شناخت دارند را به خوبی توصیف نمایند.

■ **تغییر و تحول در نتیجه کمپین‌ها و ائتلاف‌ها در کشور اتفاق می‌افتد:** تقریباً هر تغییر و تحول کلانی به نوآوری‌های منسجم هم در کشور و در سطح دولت و هم در خارج از دولت نیاز دارد. نوآوری‌ها و حمایت برای اصلاحات سیاسی، در زمانی اتفاق می‌افتد که ائتلاف و همگرایی در بین گروه‌ها و بخش‌ها ایجاد شده باشد. نوآوری‌ها از طریق یادگیری از هم‌نایان و مبادله افقی تجربیات، مانند مبادله آموزه‌ها و تجربه‌ها بین وزیران، شهرداران و جوامع به نحو بهتری نهادینه می‌شود. البته افراد خارج از مجموعه نیز نقش مهمی در این فرایند و اشاعه اطلاعات در بین مرزهای مختلف ایفاء می‌کنند.

■ **گرد آوردن بازیگران کلیدی به دور یکدیگر بسیار حیاتی است:** تغییرات کلان برای اثربخشی کاهش فقر در زمانی اتفاق می‌افتد که ارتباط بین چهار بازیگر کلیدی شامل دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و قریب‌القرار شده باشد. به همین دلیل، برنامه‌ریزی سیاسی و نهادی که بتواند بازیگران مختلف را در یک جا جمع کند تا بتوانند به نظرات یکدیگر گوش فرادهند و با یکدیگر کار کنند، بسیار حائز اهمیت است. هر کدام از این بازیگران دارای توانایی‌ها و قابلیت‌هایی هستند که می‌توانند مکمل توانایی‌های دیگران باشند.

■ **چهار عنصر توانمندسازی به صورت هم‌افزا عمل می‌کنند:** دسترسی به موقع به اطلاعات قابل درک، فراگیری و مشارکت، مسئولیت‌پذیری و سرمایه‌گذاری در ظرفیت سازمانی محلی یکدیگر را تقویت می‌کنند تا دستاوردهای کاهش فقر را بهتر کنند. هر چند در چند سال اخیر، پیشرفت‌های زیادی در زمینه مشارکت حاصل شده است، اما سه اصل دیگر، یعنی سرمایه‌گذاری برای دستیابی به اطلاعات، ساز و کارهای پاسخگویی روبه پایین^۱ و ظرفیت‌های سازمانی محلی. نیز از اهمیت بسیار زیادی برخوردار هستند. به همین دلیل کارها و سیاست‌ها در این حوزه‌ها باید در طول زمان و از طریق یادگیری تبیین و تعریف شود.

■ **شکل‌های مستقیم و متمرکز مشارکت همواره مناسب نیست:** شفاف بودن هدف، و ارزش و اهمیت فرایندهای مشارکتی برای مشارکت بیشتر افراد فقیر بسیار حائز اهمیت است، زیرا هزینه‌های مشارکت برای آنان می‌تواند زیاد باشد. به همین دلیل در برخی موارد داشتن اطلاعات در خصوص فقر و اولویت‌ها و منابع آنان و همچنین محدودیت‌های آنان به منظور تصمیم‌گیری‌ها ضروری است. این اطلاعات می‌تواند درباره منابع آبی که آنان مصرف می‌کنند یا فرستادن بچه‌ها به مدرسه باشد. در مرحله بعد این اطلاعات می‌تواند برای طراحی سیاست‌ها و برنامه‌هایی که با نیازهای زنان و مردان فقیر در حوزه‌های خاص و منطبق با نیازهای آنان، همخوانی دارد، مورد استفاده قرار گیرد.

■ **واقعیت‌های حاکم بر زندگی فقرا نقطه آغاز است:** نگاه کردن به جهان از نگاه زنان و مردان فقیر و سپس بررسی و مطالعه برای بهترین سازگاریتین سیاست‌ها در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و نهادی از بسیاری از اشتباهات جلوگیری می‌کند. این کار باید با نگرش "یادگیری از طریق اجرا"^۲ به اجرا درآید.

■ **ظرفیت‌های سازمانی به صورت نظام‌مند کمتر برآورد می‌شود:** ظرفیت سازمانی، بویژه ظرفیت فقرا برای تصمیم‌گیری‌های عقلانی و مدیریت مؤثر توسعه منابع، معمولاً کمتر از ظرفیت‌های آن برآورد می‌شود. با توجه به فرصت‌ها و قابلیت‌های آنان، معمولاً فقرا به صورت کارآمدتر و بهتری منابع را در مقایسه با سایر نهادها، مدیریت می‌کنند. اما برای این کار، آنان ممکن است به منابع برای ارتقاء تخصصی‌های فنی در برخی حوزه‌ها نیاز داشته باشند. همچنین، عموماً برآورد‌های کمتری از ظرفیت‌های فقرا در مطالعات مؤسسات پژوهشی محلی و کارکنان دولت‌های محلی اعلام می‌شود. به همین دلیل، معمولاً عدم شایستگی برای مدیریت منابع، را به جای فقدان انگیزه‌ها یا نبود منابع مطرح می‌کنند.

■ **سازمان‌های مبتنی بر عضویت فقرا تحت الشعاع قرار می‌گیرند:** در بسیاری از بخش‌های جهان، زنان و مردان فقیر فراتر از جامعه به صورت شبکه‌های فدراتی‌بو یا حضور در سطح ملی، سازماندهی شده‌اند. چنین شبکه‌هایی شامل انجمن‌های تولیدکنندگان، انجمن‌های کشاورزان، شبکه زاغه‌نشینان و اتحادیه‌های تجاری هستند. این سازمان‌ها و همچنین سایر سازمان‌های مدنی، مانند مؤسسات مدیریت کسب و کار و اتاق بازرگانی، بازیگران اصلی هستند که باید در گفتگوها و مذاکرات سیاست‌گذاری و اجرای پروژه‌ها در هر جایی که مناسب تشخیص داده شود، نقش داشته باشند.

■ **تغییر و تحول در قوانین و فرایندهای نهادی می‌تواند به تغییرات کلان منتهی شود:** چالش‌ها و سیاست‌های کاهش فقر می‌تواند به تغییرات در مقیاس کلان منتهی شوند. این مسئله به معنای تکرار تجربه‌های موفق است. این موضوع به نوبه خود نیز مستلزم تغییر سیاست‌های توانمندسازی و تغییر رویکردهای قانونی است که تحت تأثیر موفقیت‌ها، شکست‌ها، و تجربه فقرا و واقعیت‌های نهادی قرار دارد. البته صرفاً تغییر قوانین و مقررات کافی نیست. اجرای قوانین و مقررات جدید به آموزش ذی‌نفعان در همه سطوح از جمله مقامات دولتی، آموزش قوانین و مقررات جدید، نحوه خرید، تحول و تغییر در ارزش‌ها و رفتارها، حمایت از ظرفیت‌های نهادی برای اجرا و مدیریت فرایندهای تغییر، تضمین پاسخگویی عمومی، آپیش، ارزیابی، بازبینی قوانین و مقررات و یادگیری از تجربه‌های گذشته نیاز دارد.

حمایت بودجه‌ای از وام‌ها می‌تواند به دسترسی به اطلاعات از طریق پاسخگویی به شهروندان برای بهبود اقدامات حامی فقرا از سوی دولت‌ها منتهی شود. این تغییرات در مراحل اولیه انجام می‌شود و به همین دلیل، این نقش‌ها و کارکردها برای سازمان‌های اجتماعی در بیشتر حوزه‌ها، نقش‌های جدیدی قلمداد می‌شود. برای اثربخشی این فرآیند، بازخوردهای شهروندان باید با تخصیص منابع یا بازنگری در تصمیمات رابطه داشته باشند. به همین دلیل، سرمایه‌گذاری در ظرفیت‌های انواع سازمان‌های اجتماعی از جمله مؤسسات پژوهشی، سازمان‌های غیردولتی مرتبط با مردم و سازمان‌های فقرا برای توانمندسازی آنان به منظور اجرای مؤثر نقش‌های جدید، بسیار ضروری است. توجه به شاخص‌های دستاورد و پایش عملکرد برای بهبود توسعه اثربخش، فرصت‌های مهمی را برای مشارکت شهروندان فراهم می‌کند. این کار مستلزم تغییر و دگرگونی نگرش از مشارکت به عنوان یک رویداد مقطعی، به سازوکارهای نهادی است که فقرا و سایر شهروندان را درگیر سیاست‌گذاری، پیگیری و نظارت بر هزینه‌ها، پایش و ارزیابی خدمات اساسی در گزارش راهبرد کاهش فقر (PRSP)^۲ در کشورهای با درآمد متوسط نماید.

در مناطقی که فقر در حال گسترده‌تر شدن است، رشد اقتصادی با تلاش و فعالیت مولد میلیون‌ها نفر از افراد فقیر که عمدتاً در بخش کشاورزی و بخش غیررسمی فعال هستند، تسریع خواهد شد. از مهمترین اقدامات برای توانمندسازی فقرا از نظر اقتصادی می‌توان به برقراری پیوند آنان به اطلاعات در خصوص بازارها، کاهش هزینه‌های مبادله برای ارزیابی کنندگان خدمات از طریق کاربرد فناوری اطلاعات، ساده‌سازی ثبت و رویه صدور مجوز و سرمایه‌گذاری در سازمان‌های کسب و کار مردم فقیر، شبکه‌ها و خوشه‌ها اشاره کرد. درک و شفاف‌سازی فضای سرمایه‌گذاری برای بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط، محور اصلی راهبردهای کاهش فقر قلمداد می‌شوند. دسترسی فقرا به فرصت‌های اقتصادی از طریق حذف موانع و تنگناهای سیاسی، اجتماعی، اطلاعاتی و زیربنایی که دسترسی آنان را به بازارها محدود می‌کند، توسعه پیدا می‌کند. بررسی و مطالعه درباره شرکت‌ها، از جمله بنگاه‌های خرد می‌تواند اطلاعات ارزشمندی در مورد محدودیت‌هایی که این بنگاه‌ها با آنها روبرو هستند، ارائه دهد. قوانین و مقررات، دسترسی به عدالت و اعتماد در دادگاه‌های بیطرف برای رشد اقتصادی و حمایت از حقوق و دارایی‌های شهروندان، و بویژه فقرا از اهمیت زیادی برخوردار است. اخیراً پروژه‌های مورد حمایت بانک جهانی در تلاش هستند تا دسترسی فقرا به عدالت را از طریق درک و رویارویی با محدودیت‌ها در حوزه‌های مختلف اجتماعی و فرهنگی افزایش دهند. در این زمینه تضمین حق مالیکت دارایی‌ها و به رسمیت شناختن آنها، آسیب‌پذیری فقرا را کاهش خواهد داد.

1 . Pro-poor Actions

2 . Poverty Reduction Strategy Paper

نتیجه‌گیری

نتایج گزارش توسعه جهان سال ۲۰۰۱ / ۲۰۰۰ با عنوان فریادهای مردم فقیر، تجربه‌های در حال اجرا و کارهای تحلیلی ارزشمندی ارائه داد. کتاب مرجع پیش‌رو، رویکردی برای توانمندسازی ارائه می‌کند تا از بانک جهانی برای ارتقای توسعه اثربخش و حرکت به سوی آرمان‌های کاهش فقر و توسعه فراگیر حمایت نماید.

توانمندسازی فقرا هدف غایی است و برای توسعه اثربخش بسیاری ضروری است. رویکرد توانمندسای یک راهبرد مجزا و منفعل نیست، بلکه روش انجام کسب و کار برای توسعه موفقیت‌آمیز است. این رویکرد بر قابلیت‌های فقرا برای کاهش فقر بنا نهاده شده است. در پروژه‌ها، کارهای تحلیلی و سیاست‌های معطوف به استقراض^۱، مانند پیگیری هزینه‌های دولتی، ارتباط و پیوند با شهروندان باید از طریق توجه بر چهار عنصر توانمندسای شامل دسترسی به اطلاعات، مشارکت و فراگیری، پاسخگویی و ظرفیت سازمانی محلی تقویت گردد. هر چند این چهار عنصر برای موفقیت فعالیت‌ها و تلاش‌ها مشترکات زیادی دارند، اما فرایندهای خاصی برای هر حوزه باید در نظر گرفته شود.

براساس تجربه، رویکردهای توانمندسازی باید در فعالیت‌های بانک جهانی در کشورها، شبکه‌ها و بخش‌ها، توسعه یافته و در کارهای تحلیلی بسط داده شود. به همین دلیل هدایت و رهبری مؤثری از سوی بانک جهانی در مناطق مختلف و همچنین هدایت شبکه‌ها مورد نیاز خواهد بود تا به شیوه‌ای نظام‌مند از توسعه محلی حمایت کند و همچنان به یادگیری از تجربه‌ها ادامه دهد. هر چند مؤلفه‌ها و ساز و کارهای توانمندسازی شناخته شده هستند، اما هنوز مباحث فراوانی باقیمانده است که باید آموخته شوند. دستور کارهای پژوهشی و پایش بسیار زیادی وجود دارند که باید در طراحی و اجرای پروژه‌ها و همچنین اصلاحات سیاسی از آنها یاد گرفت. سازمان‌هایی که توانمندسازی را به عنوان یک هدف کلیدی انتخاب می‌کنند، باید فرایند توانمندسازی و رفتاری را نیز برگزینند. با مردم فقیری که آرزوهای خود را بیان می‌کنند، باید با احترام، صداقت، با احتیاط، و متناسب با شأن و منزلت آنان برخورد کرد و همچنین با مؤسسات و نهادها نیز باید رفتاری مطابق با شأن آنان داشت. رویکردهای توانمندسازی براساس رفتارهایی توصیف می‌شوند که به فقرا اعتماد به نفس می‌دهد و به عقاید آنها احترام می‌گذارد. مباحث در خصوص هنجارهای رسمی و رفتارهایی که از مالیکت، شأن و منزلت و احترام حمایت می‌کنند، باید بخشی جداناپذیر از مذاکره و گفتگوها درباره اصلاحات نهادی در کشورها، سازمان‌ها و در بانک جهانی باشند.

منابع و ماخذ

- Abdi, S. N. M. 2001. "India: New Law Empowers Citizens to Sack Corrupt Mayor." *South China Morning Post (Hong Kong)*, April 13.
- Abhyankar, Sham, and Parameswaran Iyer. 2001. "Why Some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others." *Internal presentation, March 27. World Bank, South Asia Region, Water and Sanitation Program, Washington, D.C.*
- Ahmed, Mosleh Uddin. 2001. "Delta Life Insurance Company Bangladesh." *Presentation at Workshop on Innovations in Microfinance, World Bank Institute, Washington, D.C., March 20. Available: <http://www.worldbank.org/wbi/banking/microfinance2001/presentations/uddinahmed.ppt>*
- Alsop, Ruth, Anirudh Krishna, and Disa Sjoblom. 2001. "Inclusion and Local Elected Governments: The Panchayat Raj System in India." *Social Development Paper 37. World Bank, South Asia Region, Social Development Unit, Washington, D.C.*
- Alsop, Ruth, Disa Sjoblom, Ceema Namazie, and Pawan Patil. 2001. "Community Level User Groups in Three World Bank Aided Projects: Do They Perform as Expected?" *World Bank, India Country Management Unit and the Poverty Reduction and Economic Management Unit in South Asia, Washington, D.C.*
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. 2001. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence

from a Randomized Natural Experiment." NBER Working Paper W8343. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. Available: <http://papers.nber.org/papers/W8343.pdf>

-Appleton, Simon, Tom Emwanu, Johnson Kagugube, and James Muwonge. 1999. "Changes in Poverty in Uganda, 1992-1997." Centre for the Study of African Economies, Oxford, U.K. Available: <http://www.economics.ox.ac.uk/CSAEadmin/workingpapers/pdfs/9922text.pdf>

-Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park, Md. Available: <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/synthesispaper.pdf>

-Balaram, Gunvanthi. 2001a. "Community Service Gives Credibility." *Times of India (Bombay)*, August 17.

- 2001b. "NGO Cashes in on Track Record, SPARC History." *Times of India (Bombay)*, August 17.

-Baume, Elaine, Mercedes Juarez, and Hilary Standing. 2001. "Gender and Health Equity Resource Guide." University of Sussex, Institute of Development Studies, Brighton, U.K. Available: <http://www.ids.ac.uk/bridge/Reports/Geneq.pdf>

-Baydas, Mayada, Douglas Graham, and Liza Valenzuela. 1997. "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance

World."Microenterprise Best Practices. Development Alternatives, Inc.,Bethesda, Md. Available: <http://wwwmip.org/pdfs/mbp/commer.pdf>

-Bayes, Abdul, Joachim von Braun, and Rasheeda Akhter. 1999. "VillagePay Phones and Poverty Reduction: Insights from a Grameen Bank Initiative in Bangladesh." ZEF, Bonn. Available: http://www.zef.de/download/zef_dp/zef_dp8-99.pdf

-Bell, Robin, Geoffrey Peters, and Mehlo Ndiweni. 1995. "Zimbabwe: Financial Sector Assessment." GEMINI Technical Report 5. United States Agency for International Development, Bethesda, Md.

-Bhatnagar, Subhash. 2000a. "Empowering Dairy Farmers through a Dairy Information & Services Kiosk." E-Government Case Study. World Bank, Public Sector Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/diskcs.htm>

- 2000b. "Land/Property Registration in Andhra Pradesh." E-Government Case Study. World Bank, Public Sector Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/publicsector/egov/cardcs.htm>

-Bourguignon, Francois, Francisco H. G. Ferreira, and Phillippe G. Leite. Forthcoming. "Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions." Draft. World Bank, Washington, D.C.

-Carlton, Andy, and David Hancock. 2000. "ISTARN: An Experimental Approach to Informal Sector Business Support in Zimbabwe." International Labour Organization, Geneva. Available: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/istgtz.htm>

-Ceglie, Giovanna, and Marco Dini. 1999. "SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO.

" Paper presented at the international conference on Building a Modern and Effective Development Service Industry for Small Enterprises, Rio de Janeiro, March 2-5. Available: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm>

-CGAP (Consultative Group to Assist the Poorest). 2001. "GRET (Cambodia): Extending Health Insurance to Reduce Vulnerability." Pro-Poor Innovation Challenge Round 3. Washington, D.C. Available:http://www.cgap.org/html/mfis_fundingppic.html

-Chandrakirana, Kamala. 1999. "Local Capacity and Its Implications for Development: The Case of Indonesia. A Preliminary Report: Local Level Institutions Study." World Bank, Jakarta.

Chattopadhyay, Raghavendra, and Esther Duflo. 2001. "Women's Leadership and Policy Decisions: Evidence from a Nationwide Randomized Experiment in India." IED Discussion Paper 114. Boston University, Institute for Economic Development.

-Christen, Robert Peck. 2000. "Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America." Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Available: http://www.cgap.org/assets/images/LAC_Commercializationfinal.pdf

-Cisneros, Susana Pinilla. 1997. "Banking on the Poor: Peru's Small and Micro Enterprise Sector." *Development in Practice* 7 (2): 130-39.

-Clara, Michele, Fabio Russo, and Mukesh Gulati. 2000. "Cluster Development and BDS Promotion: UNIDO's Experience in India." Paper presented at the international conference on Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance, Hanoi, April 3-6. Available: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>

-Collier, Paul. 2000. "Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy." World Bank, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.pdf>

-de Asis, Maria Gonzalez. 2000. "Reducing Corruption: Lessons from Venezuela." PREM Notes 39 (May). World Bank, Development Economics Vice Presidency and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Available: <http://wwwl.worldbank.org/publicsector/decentralization/PREMnote39.pdf>

-de Silva, Luiz Pereira. 2001. "Pro Poor Growth in South Africa." Internal presentation, April 17. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Reduction Group, Washington, D.C.

-de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.

- 2001. "Why Capitalism Works in the West but Not Elsewhere." *International Herald Tribune*, January 5. Available: <http://www.ihf.com/articles/6349.html>

-Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of

Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries). 2002. "Development Effectiveness, Partnership, and Challenges for the Future." DC-2002-0006.

Prepared by World Bank staff for the April 21, 2002 Development Committee meeting. World Bank and International Monetary Fund, Washington, D.C.

-Dietrich, Mark K. 2000. *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries*. Washington, D.C.: World Bank. Available: http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf

-Dollar, David. 2000. "Confederation of Indian Industries and World Bank Firm Analysis and Competitiveness Survey." Internal presentation, November. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

-Dollar, David, and Roberta Gatti. 1999. "Gender Inequality, Income, and Growth: Are Good Times Good for Women?" World Bank, Development Research Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/gender/prr/wpl.pdf>

-Dollar, David, and Aart Kraay. 2000. "Property Rights, Political Rights, and the Development of Poor Countries in the Post-Colonial Period." Draft. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/research/growth>

-Estache, Antonio, Vivien Foster, and Quentin Wodon. 2001.

"Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience." World Bank, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development, Finance, Private Sector and Infrastructure Development, Washington, D.C.

-Faguet, Jean-Paul. 2000. "Does Decentralization Increase

Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia." Policy Research Working Paper 2516. World Bank, Development Research Group, Public Economics, Washington, D.C. available:http://econ.worldbank.org/files/1332_wps2516.pdf

-Galasso, Emanuela, and Martin Ravallion. 2000. "Local Knowledge vs. Local Accountability? Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

-Glosser, Amy J. 1994. "The Creation of BancoSol in Bolivia." In Maria Otero and Elisabeth Rhyne, eds., *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

-Grootaert, Christiaan, and Deepa Narayan. 2001. "Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia." Policy Research Working Paper 2644. World Bank, Social Development Department and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

-Hallberg, Kristin. 1999. "Small and Medium Scale Enterprises: A Framework for Intervention." World Bank, Small Enterprise Unit, Private Sector Development Department, Washington, D.C.

-Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann, and Mark Schankerman. 2000. "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Countries." Policy Research Working Paper 2312.

-World Bank Institute and European Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C.

-The Hindu. 2001. "Voters Exercise Rights to Recall." Online Edition, April 12, 2001. Available: <http://www.hindu.com/2001/04/12/stories/14122123.htm>

-Hino, Toshiko. 1993. "Community Participation in 'Programme de restructuration de l'hydraulique villageoise' in Côte d'Ivoire." World Bank, Washington, D.C.

-Hoddinott, John, Michelle Adato, Tim Besley, and Lawrence Haddad. 2000. "Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory, and New Evidence from South Africa." IFPRI, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/background/adatoetal.pdf>

-ICPS (International Centre for Policy Studies). 1999. "People's Voice Project Survey in Ternopil: Report, July 30, 1999." UFE Foundation, World Bank Institute, International Centre for Policy Studies, and Canadian International Development Agency, Kiev, Ukraine. Available: http://www.icps.kiev.ua/docs/other/survey-ternopil_eng.pdf

-IDB (Inter-American Development Bank). 1998. "Microfinance Meets the Private Sector." *Microenterprise Development Review* 1 (May). Available: <http://www.iadb.org/sds/doc/1274eng.pdf>

-IFC (International Finance Corporation). 2000a. "A Rice Industry Revives:The Millers' Tale." *SME Facts* 1 (9). World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.

-2000b. "Country Mapping." *SME Facts* 1 (7). World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.

- 2000c. "IFC and 'Internationale Projekt Consult Finance':Microcredit Start-ups in Developing Countries." Press Release 00/115. World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.

- 2001a. "ACCION International." *SME Facts* 2 (3). World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.

- 2001b. "FYR Macedonia Review." *SME Country Mapping*. World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available:http://ifcnet.ifc.org/sme/cm/html/macedonia_overview.html

-Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1997. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." *World Bank Economic Review* 11 (2): 219-2.

-Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Enabling Causality with

Subjective Data." *World Bank Economic Review* 9 (2): 175-200.

-Jain, Devaki. 1996. "Panchayat Raj: Women Changing Governance." *United Nations Development Programme, New York*. Available: <http://www.undp.org/gender/resources/mono5.html>

-Jimenez, Emmanuel, and Yasuyuki Sawada. 1998. "Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program." *World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.* Available: <http://www.worldbank.org/education/economicssd/finance/demand/related/latin/educoc.doc>

-Kabeer, Naila. 1999. "The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." *UNRISD Discussion Paper 108. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.*

- 2001. "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." In *Discussing Women's Empowerment-Theories and Practice*. SIDA Studies No. 3. Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.

-Kapoor, K., D. Mugwara, and I. Chidavaenzi. 1997. "Empowering Small Enterprises in Zimbabwe." *Discussion Paper 379. World Bank, Washington, D.C.*

-Katz, Travis, and Jennifer Sara. 1997. "Making Rural Water Supply Sustainable: Recommendations from a Global Study." *United Nations Development Programme and World Bank, Water and Sanitation*

Program, Washington, D.C. Available: http://www.wsp.org/pdfs/global_ruralstudy.pdf

-Kaufmann, Daniel. 2000. "'Unbundling' Governance and Corruption: Some New Empirical Findings and Collective Action Approaches." Presentation given at Anti-Corruption Summit, World Bank Institute, Washington, D.C., September. Available: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

-Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." Policy Research Working Paper 2196. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>

-Kaufmann, Daniel, Pablo Zoido-Lobaton, and Young Lee. 2000. "Governance and Anticorruption: Empirical Diagnostic Study for Ecuador." Processed. World Bank, Washington, D.C.

-Kessides, Christine. 1997. "World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices." World Bank, Environmentally Sustainable Development, Transportation, Water, and Urban Development Department, Washington, D.C. Available: http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/service_provision.pdf

-Khwaja, Asim Ijaz. 2000. "Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in the Himalayas." Harvard University, Cambridge, Mass.

-King, Elizabeth, Peter F. Orazem, and Darin Wohlgemuth. 1998. "Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 6. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

-King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo, and Carlos Torres. 1997. "Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 3. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

-Klasen, Stephan. 1999. "Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-Country Regressions." World Bank, Development Research Group, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/gender/prr/wp7.pdf>

-Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* (November): 1251-88.

-Krishna, Anirudh, Norman Uphoff, and Milton Esman, eds. 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

-La Porta, R., Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." *American Economic Review* 87 (2): 333-38.

-Ledgerwood, Joanna. 1999. *The Microfinance Handbook*. Washington, D.C.: World Bank.

-Lucas, Daxim L. 2001. "Microfinance Firms Exempted from Collateral Requirements." *Business World (Philippines)*, February 8.

-Malhotra, M., W Brown, and A. Garcia. Forthcoming. "Micasa: Financing the Progressive Construction of Low-Income Families' Homes at Mibanco." Draft. Case study prepared for the Cities Alliance Shelter for the Poor Series, Cities Alliance, Washington, D.C.

-McCord, Michael J., Jennifer Isern, and Syed Hashemi. 2001. "Microinsurance: A Case Study of An Example of the Full Service Model of Microinsurance Provision." *MicroInsurance Centre Case Studies, Nairobi, Kenya*. Available: <http://www.microinsurancecentre.org>

-Microcredit Summit. 2000. "Empowering Women with Microcredit: 2000 Microcredit Summit Campaign Report." Washington, D.C. Available: <http://www.microcreditsummit.org/campaigns/report00.html>

-Microenterprise Best Practices. 2000. "Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America, and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies." *Microenterprise Best Practices Project, Development Alternatives/ USAID, Bethesda, Md*. Available: <http://www.mip.org/pubs/mbp/housingmicrofinanceinitiatives.htm>

-Microfinance Gateway. 1999. "Swayam Krishi Sangam (SKS): Smart Cards to Sustainably Serve the Poorest." Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Available: <http://www.cgap.org/assets/images/SKS.pdf>

-Mukherjee, Joyita. 1997. "State-Owned Development Banks in Microfinance." CGAP Focus Note 10. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Available: http://www.cgap.org/html/p_ocus_notes10.html

-Narayan, Deepa. 1995. "The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects." Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series 1. World Bank, Washington, D.C.

-Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1997. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania." Policy Research Working Paper 1796. World Bank, Social Development Department and Development Research Group, Washington, D.C.

-Narayan, Deepa, and Talat Shah. 2000a. "Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor." World Bank, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/dec00/narsha.pdf>

-2000b. "Gender Inequity, Poverty & Social Capital." Draft. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Washington, D.C.

-Narayan, Deepa, with Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademach, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press for The World Bank. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm#cananyone>

Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Shah, and Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York: Oxford University Press for The World Bank.

-Narayan, Deepa, and Patti Petesch, eds. 2002. *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York: Oxford University Press for The World Bank.

-Nelson, Eric. 1999. "Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art." *African Economic Policy Discussion Paper 10*. Development Alternatives, Inc., Bethesda, Md.

-Ocampo, Luis Moreno. 2001. "State Capture: Who Represents the Poor?" *Development Outreach (winter)*. World Bank Institute, Washington, D.C. Available: <http://wwwl.worldbank.org/devoutreach/winterOI/article.asp?id= 100>

-OED (Operations Evaluation Department). 2000. "Lessons on Community- Driven Development." *Lessons and Practices 12*. WorldBank, Washington, D.C.

-Ofosu-Amaah, A. Waafas. 2001. "Gender and Access to Justice." *Internal memorandum, December 27*. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Gender Division, Washington, D.C.

-Otero, Maria, and Elisabeth Rhyne, eds. 1994. *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

-Panaritis, Elena. 2001. "Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru." *Global Outlook: International Urban Research Monitor 1* (April): 20-22. Woodrow Wilson International Center for Scholars and U.S. Department of Housing and Urban development, Washington, D.C.

-Patrinos, Harry Anthony, and David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. Washington, D.C.: The World Bank. Available: http://www.worldbank.org/education/economic/demand/demfin/dsf_index.htm

-Patten, Richard H., Jay K. Rosengard, and Don E. Johnson Jr. 2001. "Microfinance Success Amidst Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During the East Asian Crisis." *World Development* 29 (6): 1057-69.

-Paul, Samuel. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*. Bangalore, India: ActionAid Karnataka Projects-Books for Change.

-Paul, Samuel, and Sita Sekhar. 2000. "Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore." Public Affairs Centre, Bangalore, India.

-Paulson, Jo Ann, and James McAndrews. 1998. "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan." *Policy Research Working Paper* 2016. World Bank, Washington, D.C.

- Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty. 1995. "Empowerment of the Poor." Discussion Paper 1. Conference on Hunger and Poverty, Brussels, November 20-21.
- Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. Forthcoming. "Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others." *Journal of Development Economics*.
- Rawlings, Laura, Lynne Sherburne-Benz, and Julie VanDomelen. 2001. "Letting Communities Take the Lead: A Cross-Country Evaluation of Social Fund Performance." Draft. World Bank, Human Development Network, Social Protection Unit and Poverty Reduction and Economic Development Network, Poverty Analysis Unit, Washington, D.C.
- Reinikka, Ritva S. 2001. "Public Expenditure Tracking Surveys." World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2002. "Assessing Frontline Service Delivery." World Bank, Development Research Group, Public Services, Washington, D.C.
- Rhyne, E. 2001. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

- Richardson, Don, Ricardo Ramirez, and Moinul Haq. 2000. "Grameen Telecom's Village Phone Programme: A Multi-Media Case Study." Canadian International Development Agency, Guelph, Ontario.
Available: <http://www.telecommons.com/villagephone/index.html>
- Ritzen, Jo, William Easterly, and Michael Woolcock. 2000. "On 'Good' Politicians and 'Bad' Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4 (4): 385-412.
- Rowlands, Jo. 1997. *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*. Oxford, U.K.: Oxfam Publishing.
- Ryan, Andrea, and Jennifer Sara. n.d. "Ghana Community Water Supply and Sanitation Project." *Community Driven Development Case Study*. World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, CDD Secretariat, Washington, D.C.
- Schreiner, Mark. 2000. "Credit Scoring for Microfinance: Can It Work?" Paper presented at the III Foro Interamericana de la Microempresa, Barcelona, August 23. Available: <http://www.iadb.org/sds/doc/micmschreiner.pdf>

-Sen, Amartya. 1985. "Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984." *The Journal of Philosophy* 82 (4): 169-221.. 1999.

Development as Freedom. New York: Knopf.

-Stern, Nicholas. 2002. *A Strategy for Development*. Washington, D.C.:World Bank.

-Ternopil Urban Development Agency. 2000. "Reforming of Education Policy in the City of Ternopil." *People's Voice Project, International Center for Policy Studies, Ternopil, Ukraine*. Available: [http:// www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil_education_eng.pdf](http://www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil_education_eng.pdf)

-Tesoro, Jose Manuel. 2000. "Big Little Problems: Small Businesses Want Jakarta Off Their Backs." *Asiaweek* 26 (37), September 22. Available: [http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0922/ biz.enterprises.html](http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0922/biz.enterprises.html)

-Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark, and Parmesh Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP." In *World Bank, Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/orgpart.htm>

-UNDP (United Nations Development Programme). 1995. *Human Development Report 1995: Gender and Human Development*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.

-UNICEF (United Nations Children's Fund). 2001. "The Women's Equality and Empowerment Framework." New York. Available: <http://www.unicef.org/programme/gpp/policy/empower.html>

-Venkataraman, Arjunamurthy, and Julia Falconer. 1998.

"Rejuvenating India's Decimated Forests through Joint Action: Lessons from Andhra Pradesh." Rural Development Project Brief. World Bank, Washington, D.C.

-Vogel, R., A. A. Gomez, and T. M. Fitzgerald. 1999. "Regulation and Supervision of Microfinance: A Conceptual Framework." Draft. Microenterprise Best Practices Project, Development Alternatives/ USAID, Bethesda, Md. Available: http://www.mip.org/pdfs/mbp/regulation_and_supervision.pdf

-von Meijenfeldt, Roel. 2001. "Comprehensive Development Framework and Conflict-Affected Countries: Issues Paper." Processed. World Bank, CDF Secretariat, Washington, D.C.

-Vyasulu, Poomima, and Vinod Vyasulu. 1999. "Women in Panchayati Raj: Grassroots Democracy in India (Malgudi Experience)." Paper presented at the UNDP Meeting on Women and Political Participation: 215' Century Challenges, New Delhi, March 24-26. Available: <http://magnet.undp.org/events/gender/india/VYASULU3.htm>

-Webster, Leila, R. Kochar, and Feresteh Raissian. 2001. "World Bank Group Support for SMEs." Presentation at the World Bank, Washington, D.C., April 4.

-WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing). 2000a. "Annual Report 2000." Cambridge, Mass. Available: <http://www.wiego.org/papers/2000report.pdf>

- 2000b. "Women in the Informal Economy." Brochure. Cambridge, Mass. Available: <http://www.wiego.org/papers/brochure.pdf> Wodon, Quentin.
1997. "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies* 34: 66-101.
- 1999. "Growth, Inequality, and Poverty: A Regional Panel for Bangladesh." Policy Research Working Paper 2072. World Bank, Washington, D.C.
- 2000. "Public Works Employment and Workfare Programs: Optimizing the Timing of Benefits for Poverty Reduction." World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Women's World Banking. 1995. "The Missing Links: Financial Systems That Work for the Majority." New York. Available: [http:// www.womensworldbanking.org/english/2000/2700.htm](http://www.womensworldbanking.org/english/2000/2700.htm)
- Woodhouse, Andrea. 2002. "The Dynamics of Rural Power in Indonesia." World Bank, East Asia and Pacific Social Development Group, Washington, D.C.
- World Bank. 1998. "Urban Property Rights Project, Peru (P039086)." Project Appraisal Document. Latin America and Caribbean and Public Sector Management, Washington, D.C.
- 2000a. "Bolivia: From Patronage to a Professional State." Bolivia Institutional and Governance Review, Volume I: Main Report,

- No. 20115-BO. *Poverty Reduction and Economic Management Network, Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C*
- 2000b. "Participation Process Review." Draft, October 27. Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- 2000c. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>
- 2001a. "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" PREM Notes 55 (June). Development Economics Vice Presidency and Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- 2001b. "Empowering the Poor through Decentralization: Brazil Rural Poverty Alleviation Program." Social Development Notes 51. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.
- 2001c. "Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice." New York: Oxford University Press.
- 2001d. "Porto Alegre: Brazil Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Civic Engagement in Public Expenditure Management Case Study. Social Development Department, Participation Thematic Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcasel.htm>

- 2001e. "Social Funds: A Review of World Bank Experience." Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- 2001f. "Strategic Directions for FY02-FY04: Implementing the World Bank's Strategic Framework." Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/html/extdr/strategypapers/directions.pdf>
- 2001g. "Voice of the Poor and Taming of the Shrew: Evidence from the Bolivia Public Officials' Survey." Draft, February 15.
- 2001h. "Why Some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others: A Study of Karnataka and Uttar Pradesh (India)." Field note. South Asia Region, Water and Sanitation Program, New Delhi. Available: http://www.wsp.org/pdfs/sa_ybetter.pdf
- 2002a. "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy." Global Information and Communication Technologies Department, Washington, D.C. Available: http://info.worldbank.org/ict/ICT_ssp.html
- 2002b. "Issues Paper for a World Bank Social Development Strategy." Draft. Social Development Department, Washington, D.C.
- 2002c. "Private Sector Development Strategy: Directions for the World Bank." Private Sector Development Department, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/strategy/index.asp>

ابزارها و تمرین ها

فهرست مطالب

۱. فناوری اطلاعات و ارتباطات به مثابه ابزاری برای توانمند سازی
۲. توانمند سازی و راهبرد کمک کشوری بانک جهانی برای اندونزی
۳. توانمند سازی در برنامه کشور ویتنام
۴. بازنگری وضعیت پرواز دریچه توانمند سازی
۵. سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی در وام‌های برنامه‌ای و تعدیل ساختاری
۶. بودجه ریزی مشارکتی
۷. اشاعه اطلاعات
۸. راهبردهای تمرکززدایی برای توانمند سازی
۹. توسعه مبتنی بر اجتماع
۱۰. توانمند سازی در آموزش
۱۱. نوآوری‌های نهادی برای حمایت از بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط
۱۲. نوآوری‌های نهادی در خدمات مالی برای فقر
۱۳. سازمان‌های فقرا
۱۴. اصلاحات حقوقی و قضایی
۱۵. بازنگری نهادی و حکمرانی
۱۶. کارت‌های گزارش شهروندی
۱۷. بررسی پیمایشی فساد توسط بانک جهانی
۱۸. بررسی پیمایشی پیگیری هزینه‌های عمومی
۱۹. پیمایش‌های محیط کسب و کار بنگاه‌های خصوصی
۲۰. تشخیص مشارکتی فقر

ابزارها و تمرین ها (شماره ۱)

فناوری اطلاعات و ارتباطات

به مثابه ابزاری برای توانمند سازی

فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) به مثابه ابزاری برای توانمندسازی در حال ایجاد و خلق فرصت های توانمندسازی جدید اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برای فقرا در کشورهای در حال توسعه است (۱). هر چند، بیشتر فقرا از انقلاب اطلاعاتی نوین، تلفن های جدید و مراکز اطلاعاتی همچنان دور هستند (۲)، با این وجود، سایر راهکارهای خلاقانه برای ارائه خدمات کم هزینه به فقرا برای دسترسی به فناوری های اطلاعاتی و ارتباطی آغاز شده است (پیرابند ۱۵). زمانی که این فناوری های اطلاعاتی و ارتباطی، راه های ارتباطی را باز می کنند و اطلاعات را توسعه می دهند، در نتیجه این ابزارها به فقرا برای چیره شدن بر بی صدایی و بی قدرتی شان حتی با وجود عدم تعادل های ساختاری موجود در توزیع دارایی های سنتی مانند آموزش، زمین و منابع مالی، کمک می کنند (۳). بهره وری و استفاده از قابلیت های بالقوه ICT، زندگی فقرا را بهبود می بخشد، با این وجود، چنین فرایندی به صورت خودکار انجام نمی شود و به سیاست های حمایتی و طرح های راهبردی نیاز دارد. اولین عامل برای رسیدگی به مردم فقیر، دسترسی کم هزینه به زیر ساخت های اطلاعاتی است. عدم ارتباط، یا ارتباط ضعیف و عدم توانایی در استفاده موثر از ICT، کاربرد بیشتر پروژه های ICT را محدود می کند. پایش دقیق و منظم ارزیابی اثرات منافع کاربرد ICT، برای تعیین مقرون به صرفه بودن کاربرد ICT و همچنین برای تضمین پایداری ضروری است (۴).

پیرا بند ۱۵. راه حل های خلاقانه و ابتکاری برای در دسترس قرار دادن ICT برای فقرا

سیمپیوتر^۱ (مخفف کامپیوتر ساده و ارزان چند زبانه^۲) توسط دانشمندان در مؤسسه علوم هند و یک شرکت نرم افزار در بنگلور هند توسعه داده شد. این کامپیوترها، کاربرد دوست و ارزان هستند و به سادگی کار می کنند و برای مردم بی سواد بسیار مناسب هستند. دستگاه، دارای کلیدهای معمولی است که دارای برجسب هایی با زبان محلی است. صفحه نمایش آن لمسی است و می تواند متن را به گفتگوی زبان های مختلف هندی تبدیل کند. سیمپیوتر می تواند برای ارائه انواعی از کارکردها از جمله بانکداری خرد، گردآوری داده ها، دسترسی به اینترنت و اطلاعات کشاورزی سازگار شود. قیمت این دستگاه ها حدود ۲۵۰ دلار است. سیمپیوترها می توانند به صورت مشترک توسط جوامع محلی و کاربران مورد استفاده قرار گیرند. برای مثال می توان از این دستگاه به صورت مشترک در شوراهای دولتی یا شورای مدرسه استفاده کرد. یک مغازه دار نیز می تواند یک سیمپیوتر خریداری کند و آن را به افراد و کاربران اجاره دهد. فناوری کارت هوشمند، حساب های کاربری افراد را ذخیره می کند و هر موقع که کارت در دستگاه قرار داده شد، آن را به روز می کند.

در Kothmale در سریلانکا، پروژه مشترکی بین یونسکو^۳، وزارت پست و ارتباطات، بنگاه خبری کشور سری لانکا، و کمیسیون نظارتی ارتباطات سری لانکا، از رادیو و اینترنت به عنوان رسانه بین مردم روستایی استفاده می کند. برنامه رادیویی زنده روزانه در مواقعی که کاربران در حال کار با اینترنت هستند، پخش می شود. بنابراین شنوندگان می توانند در زمان مناسب به آنها پاسخ دهند. این روش، پروژه را قادر می سازد تا به موانع و محدودیت های زبانی برای استفاده از اینترنت با زبانی غیر از زبان انگلیسی چیره شود. علاوه بر برنامه های زنده رادیویی، ایستگاه رادیویی Kothmale یک بانک اطلاعات روستایی نیز ایجاد کرد که در وهله اول اطلاعات و برنامه های درخواستی شنوندگان را پخش می کند. همچنین ایستگاه رادیویی به عنوان یک سرویس چند اینترنتی کار می کند که دسترسی به اینترنت را در دو کتابخانه عمومی و یک کافی نت در ایستگاه رادیویی فراهم می کند (Grace و دیگران، ۲۰۰۱).

در کشور اوگاندا CD. ROM توسط مرکز بین المللی تربیون زنان^۴ با مشارکت اداره مرکز پژوهش های توسعه بین المللی نایروبی^۵، تولید شده است که آموزش های کسب و کار به زنان و کارآفرینان خرده پا را آموزش می دهند. ایده زنان روستایی افریقایی برای کسب درآمد^۶ هم به زبان انگلیسی و هم به زبان محلی برای استفاده در مراکز تلفن روستایی در دسترس قرار داده شده است. این کار فرایند امکان یادگیری از همتایان را در بین گروه های زنان کارآفرین میسر ساخته است. با استفاده از روش های سمعی و بصری، محتویات و مطالب CD. ROM با کمترین آموزش در اختیار زنان قرار می گیرد. علاوه بر این اطلاعات سودمندی ارائه می شود و ابزارهای جدیدی برای کسانی که نخستین بار از کامپیوتر استفاده می کنند، ارائه می دهد. این کار آنان را تشویق می کند تا از کامپیوتر و سایر فناوری ها استفاده نمایند.

- | | |
|--|---|
| 1 . Simputer | 4 . International Women's Tribune Center |
| 2 . Simple, Inexpensive, Multilingual Computer | 5 . International Development Research Center |
| 3 . United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization | 6 . Rural Women in Africa Ideas for Earning Money |

محتوای آموزشی مناسب، واسطه‌های آموزشی کارآمد و مالکیت محلی در زمره کلیدی ترین ارکان درک قابلیت‌های بالقوه توانمندسازی برای استفاده از ICT هستند. برای این که این موضوع برای فقرا جاذبه داشته باشد، استفاده از ICT و مباحث مطرح شده آن باید به زبان محلی باشد و تا حد ممکن نیز باید مفاهیم آن به صورت بصری و گرافیکی ارائه شود. پیش از ارائه و انتشار یک پروژه ICT، اطلاعات لازم یک جامعه باید از طریق فرایند مشارکتی و با مشارکت فعال جوامع هدف ارزیابی شود. علاوه بر این، پروژه‌های ICT، زمانی که توسط سازمان‌ها و واسطه‌های فرودست جامعه، که انگیزه‌های کافی برای ثبت و پایش فعالیت با فقرا دارند، به اجرا درآید، در این شرایط احتمال بیشتری وجود دارد که فقر کاهش پیدا کند.

در چنین شرایطی باید توجه کرد که چگونه ICT می‌تواند زنان و مردان فقیر را در چهار حوزه اصلی شامل تأمین نیازهای اساسی، بهبود حکمرانی محلی و ملی، حمایت برای کارآفرینی و دسترسی به خدمات مالی، توانمند سازد.

تأمین خدمات اساسی

فناوری اطلاعات و ارتباطات برای تأمین خدمات اساسی مانند آموزش و مراقبت از سلامت، بویژه در بین فقرا روستایی و زاغه نشینان شهری مورد استفاده قرار می‌گیرد. هزینه‌های نسبتاً کم، و گستره نفوذ استفاده از رادیو و تلویزیون، این ابزارها را به ابزاری موثر برای ارائه خدمات آموزشی به نواحی روستایی حاشیه‌ای مطرح کرده است. مراکز ارتباطی راه دور از فناوری‌های سنتی و همچنین کامپیوترها برای آموزش‌های مجازی و یادگیری از راه دور استفاده می‌کنند. علاوه بر دوره‌های آموزشی سنتی، مراکز ارتباطی راه دور می‌توانند آموزش‌های بومی را با استفاده از ICT برای گروه‌های حاشیه‌ای با آموزش‌های اندک ارائه کنند. این فعالیت‌ها فرصت‌های نوینی در بازار اشتغال خلق کرده‌اند (۵). در زمینه مراقبت از سلامت، مراقبت پزشکی از راه دور به فقرا کمک می‌کند تا هزینه‌ها و سختی مسافرت‌های طولانی را برای تشخیص و مراقبت پزشکی کاهش دهند. در چند سال اخیر، استفاده از پست الکترونیکی (ایمیل) و فهرست خدمات پزشکی، یافته‌های پزشکی را با کمترین هزینه به کارکنان بهداشتی که به تسهیلات فنی و پژوهشی دسترسی ندارند، فراهم می‌کند (۶). فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات میزان کارایی را از طریق ساده‌سازی گردآوری داده‌های پزشکی، ثبت مدیریت و فرایندهای ثبت افزایش داده است. تجربه‌های جهانی در استفاده از ICT برای ارائه خدمات اساسی نشان می‌دهد که حتی افراد بزرگسال و بی‌سواد کودکان به سرعت می‌توانند از صفحه کلیدهای کامپیوتر استفاده کنند.

1 . Telecenters
2 . Telemedicine

آموزش

در برزیل، کمیته دمکراسی برای فناوری اطلاعات (CDI)^۱، کامپیوتر و آموزش های مدنی به جوانانی که در مناطق زاغه نشین یا *Favelas* زندگی می کنند، ارایه می دهد. براساس یافته های معلم بازنشسته رودریگو باجیو^۲، کمیته دمکراسی برای فناوری اطلاعات (CDI) به این علت شکل گرفت که مشخص شد، سواد کامپیوتری می تواند فرصت های اشتغال را افزایش دهد و باعث توسعه دمکراسی و برابری اجتماعی شود. کمیته دمکراسی برای فناوری اطلاعات به موازات آموزش و یادگیری کار با کلمات و جمله سازی، آموزش مدیریت بانک اطلاعاتی، و آموزش برنامه های حسابداری و طراحی شبکه، و برای ارتقای مشارکت مدنی، عدم خشونت، حقوق بشر، آگاهی های زیست محیطی، بهداشت و سواد آموزی اقدامات گسترده ای را بعمل آورده است. پس از برگزاری یک دوره آموزشی سه یا چهار ماهه، به تدریج فقرا یاد می گیرند تا خود به دنبال شغل خوب بگردند و در پی کسب و کار خرد باشند و سرانجام افراد آموزش دیده به معلمانی در سازمان تبدیل می شوند. همچنین این کار باعث می شود تا برخی از افرادی که قبلاً ترک تحصیل کرده بودند، مصمم شوند تا دوباره به مدرسه بازگردند و آموزش های رسمی خود را کامل کنند. برخی دیگر نیز از مهارت های کامپیوتری خود برای فعالیت های اجتماعی مختلف از جمله آموزش های بهداشتی و فراخوان های ارتقای آگاهی درباره ایدز استفاده می کنند. کمیته دمکراسی برای فناوری اطلاعات علاوه بر ارائه خدمات به فقرا، مدل خود را به جوامع بومی، نایینیان، زندانیان و بیماران روانی نیز توسعه داده است.

اولین مدرسه فناوری اطلاعات و شهروندی^۳ در سال ۱۹۹۵ در منطقه زاغه نشین سانتاماریا^۴ ریودوژانیرو برزیل افتتاح شد. از آن زمان، کمیته مذکور در ۱۹ ایالت برزیل ۳۵۰ مدرسه راه اندازی کرده است که به بیش از صد و شش هزار کودک و جوان آموزش داده است. برخی از مدارس توسط بنیادها حمایت می شوند، آموزش های کامپیوتری آزاد ارائه می دهند. هزینه ۴ دلاری به ازای هردانش پژوه بیشتر به صورت نمادین دریافت می شود و این درآمدها برای پوشش هزینه های اداری و پرداخت حقوق آموزشیاران اخذ می شود (۷). دانش پژوهانی که قادر به پرداخت هزینه نباشند، می توانند به صورت داوطلبانه کلاس های خود را عوض کنند و در کلاس های رایگان ثبت نام کنند. مدارس CDI از طریق مشارکت با سازمان های اجتماعی، سازمان های غیردولتی و گروه های دینی ایجاد می شوند. این سازمان های مدنی مالکیت کامل مدارس از جمله فضای فیزیکی،

- 1 . Committee for Democracy in Information Technology
- 2 . Rodrigo Baggio
- 3 . Information Technology and Citizenship School
- 4 . Santa Maria Favela

مسئولیت استخدام کارکنان، مدیریت و نگهداری را برعهده دارند. *CDI* برای توسعه مدارس با شرکای داوطلب، یک کمیته هماهنگی برای ارزیابی تقاضاهای محلی تشکیل داد. این کمیته، آموزشیاران و مکان‌های مناسب را شناسایی می‌کند و کارهای لازم برای امنیت کامپیوترها را انجام می‌دهد. *CDI* در یک دوره سه تا شش ماهه، آموزشیاران را آموزش می‌دهد و با همکاری دوطلبان مدرسه برای تهیه سخت افزارها کار می‌کنند تا کامپیوترها خریداری و نصب شوند. پس از اینکه مدرسه احداث شد، *CDI* به عنوان یک شریک و مشاور عمل می‌کند، اما در مدیریت فعالیت‌های روزانه مدرسه دخالتی ندارد.

کمیته دمکراسی برای فناوری اطلاعات از طریق مشارکت با دولت، بخش خصوصی، بنیادها و سازمان‌های بین‌المللی و همچنین افراد و صاحبان کسب و کارهای محلی بنا نهاده می‌شود. این افراد سخت‌افزارها و نرم‌افزارها را به صورت کمک‌های دوطلبانه به مدرسه‌ها هدیه می‌کنند. در سال ۲۰۰۱، شرکت ماکروسافت ۵ میلیون دلار نرم‌افزار، بنیاد گیتز، ۴۰۰ هزار دلار، شرکت *InfoDev*، ۱۵۰ هزار دلار کمک کردند و *IDB* نیز متعهد شد تا ۲۵۰ هزار دلار برای توسعه *CDI* در کشور برزیل و سایر کشورهای آمریکای لاتین کمک نماید. از دیگر شرکا نیز می‌توان به *Dell*، *Exxon*، *Mckinsey*، *SSI*، بنیاد *Stamedia*، *Xerox* و یونسکو اشاره کرد. مدل *CDI* در کشورهای شیلی، کلمبیا، ژاپن، مکزیک و اروگوئه و کشورهای که در آنجا دفاتر *CDI* وجود داشت، توسعه داده شده است و به زودی این مدل در کشورهای آنگولا، گواتمالا و آفریقای جنوبی اجرا خواهد شد (۸).

برنامه مؤسسه ارتباطات بانک جهانی برای توسعه (*WorLD*)^۲ در کشورهای در حال توسعه آموزش‌هایی در خصوص کاربردهای فناوری اطلاعات برای آموزش معلمان، آموزش دهندگان و دانشجویان ارایه می‌دهد و آنان را از طریق اینترنت با هم‌تایان شان در کشورهای توسعه یافته برای یادگیری مشارکتی آموزش می‌دهد. همچنین برنامه یاد شده، از راه دور توصیه‌های سیاستی را برای آموزش‌های تخصصی بخشی در کشورهای در حال توسعه و همچنین حمایت‌های پایش و ارزیابی عرضه می‌کند. از آغاز فعالیت *WorLD* در سال ۱۹۹۷، در حال حاضر این سیستم در بیش از ۲۰ کشور در آسیا، آمریکای لاتین و خاور میانه فعال است و حدود ۱۶۰ هزار دانشجو و معلم را آموزش می‌دهد. این برنامه از ایجاد شبکه‌ها و خوشه‌ها پشتیبانی می‌کند و در کشورهای شریک شامل یک مرکز و پنج مدرسه اقماری در هر منطقه است. هر مرکز دارای ۱۰ تا ۱۵ کامپیوتر متصل به شبکه و یک سرور مرکزی با اتصال به اینترنت است. هر مدرسه اقماری برای سازماندهی دسترسی به معلمان و دانشجویان دارای یک کامپیوتر و یک مانیتور می‌باشد.

1 . Gates Foundation

2 . World Bank Institute's World Links for Development

همچنین برنامه بازنگری مستقل در سال ۲۰۰۰-۱۹۹۹ بنا نهاده شد که نرم افزارها و سخت افزارها را تأمین کرد. مهمترین نقش برنامه یاد شده ارایه توصیه های تخصصی برای ارتقای مهارت های آموزشی و فنی به معلمان بود. معلمان اعلام کردند که برنامه بر ظرفیت و توانمندی آنان برای طراحی و آماده سازی پروژه ها برای دانش آموزان، و همچنین یادگیری بیشتر از موضوعات مطرح شده، اثرات زیادی داشت و باعث شد تا دانش آموزان به کارگروهی بیشتر علاقه نشان دهند. ۷۸ درصد از معلمان *World* اعلام کردند که در نتیجه استفاده از این شیوه دانش، اطلاعات و مهارت دانش آموزان به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. برنامه *World* با استفاده از *ICT* به ترویج و بستر سازی برای ایجاد خلاقیت و نوآوری در مدارس کمک کرد که این پدیده نیز به نوبه خود به بهبود آموزش و ارتباطات منتهی شده است. ۶۳ درصد از معلمان *World* نیز عنوان کردند که دانش آموزان آنان از کامپیوتر برای برقراری ارتباط با دانش آموزان و معلمان در سایر کشورها استفاده می کنند، در حالی که این نسبت برای دانش آموزانی که تحت پوشش *World* قرار نداشتند، معادل ۹ درصد بوده است (۹).

سلامت و بهداشت

در کشور هند، شرکت *InfoDev*، و شرکت *CMC Ltd*. در ایالت جنوبی آندراپرادش با استفاده از فناوری کامپیوتری در حال کار کردن با یکدیگر برای بهینه سازی مصرف بهینه منابع کمیاب سلامت هستند. پروژه ارایه خدمات مراقبت از سلامت مبتنی بر اطلاعات^۱ در جستجوی روش هایی برای کاهش کاغذ بازی، افزایش دقت اطلاعات و توانمند سازی کارکنان مراقبت از سلامت در روستاها، به منظور ارایه خدمات سلامت و اطلاعات به موقع می باشد. بهبود اثر بخشی برنامه های پیشگیری از بیماری ها در ایالت ها و کاهش هزینه های سنگین گردآوری داده ها و ثبت اطلاعات کارکنان مراقبت از سلامت بر روی کاغذ، انگیزه اجرای این پروژه توسط دولت هند بود.

پروژه یاد شده، که در سال ۱۹۹۴ آغاز شد، از ژوئن سال ۲۰۰۱، با هدف افزایش کارایی ماماهاى کمکی (*ANMs*)^۲ به صورت آزمایشی در دو محل در ناحیه *Nalgonda* در ایالت آندرا پرادش به اجرا درآمد (۱۰). ماماهاى کمکی گروه کوچکی از زنان هستند که بیشتر مسئولیت ارایه خدمات سلامت در نواحی روستایی پر جمعیت ایالت بردوش آنان است. هر کدام از این گروه ها به ۵۰۰۰ نفر که عمدتاً در روستاها و دهکده هایی که چندین مایل از هم فاصله دارند، خدمات ارایه

1 . Information – based Health Care Delivery

2 . Auxiliary Nurse Midwives

می‌کنند. ماما‌های کمکی در مورد واکسیناسیون، توصیه در مورد رفاه خانواده و آموزش مردم در باره برنامه‌های سلامت مادر - فرزند، فعالیت می‌کنند. به موازات ارائه خدمات مراقبت از سلامت، ماما‌های کمکی مسئول گردآوری داده‌ها و اطلاعات، ثبت اطلاعات رشد جمعیت، نرخ‌زاد و ولد و میزان واکسیناسیون نیز هستند.

انتظار می‌رود کامپیوترهای دستی یا کمک‌های دیجیتالی شخصی (PDAs)^۱ جمع‌آوری داده‌ها و انتقال آنها به مراکز سلامت اولیه را تسهیل نمایند و از این طریق باعث صرفه‌جویی ۶۰ درصدی زمان کار ماما‌های کمکی شوند. به این ترتیب، نیازی به ثبت داده‌ها بر روی کاغذ نخواهد بود و گزارش‌های ماهانه ماما‌های کمکی نیز به صورت خودکار تولید می‌شود و داده‌ها به صورت الکترونیکی برای تجزیه و تحلیل‌های بیشتر و بررسی در سطوح بالاتر سیستم مراقبت از سلامت در دسترس قرار خواهند گرفت.

کمک‌های دیجیتالی شخصی که با استفاده از صفحه کلیدهای خاصی طراحی شده‌اند، اطلاعات دهکده‌ها، خانوارها و افراد را نشان می‌دهند. این دستگاه ثبت اطلاعات به گونه‌ای طراحی شده‌اند که می‌توانند برای افرادی با هراندازه از سواد، توسط کارکنان بهداشت مورد استفاده قرار گیرد. هر کلید، وقتی که با اشاره‌گر بر روی PDA کلیک می‌شود، رکوردهای خاص را به همراه اطلاعات درباره میزان واکسیناسیون، بیماری و سایر شرایط و ویژگی‌های افراد ارائه می‌دهد. کارکنان بهداشتی نیز کاملاً برای استفاده از کامپیوترهای جیبی آموزش می‌بینند و می‌توانند صفحه نمایش‌هایی داشته باشند که مطالب را به زبان محلی *Telugu* ترجمه کند. از چالش‌های اصلی این پروژه می‌توان به تأخیر ناشی از مشکلات فنی و تغییرات مستمر در نیازهای کاربران نهایی اشاره کرد. برای مثال، خانوارهایی که در PDAs ثبت می‌شوند در ابتدا به ترتیب با بازدید ماما‌های کمکی (PDAs) از دهکده‌ها - یا خانه به خانه ثبت می‌شوند، اما در برخی موارد ماما‌های کمکی، خدمات بهداشتی را برای همه روستائیان به صورت یکجا ثبت می‌کنند. این موضوع به معنای جستجو افراد به جای خانوار در سیستم PDAs است که این مسئله به تغییرات شدید در ویژگی‌های موتور جستجوی PDAs بستگی است (۱۱).

فناوری اطلاعاتی و ارتباطی به مثابه ابزاری برای بهبود حکمرانی

به کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات توسط سازمان‌ها و نهادهای دولتی برای دگرگون کردن و تغییر روابط با شهروندان و کسب و کار دولت الکترونیک^۲ می‌گویند. (ICT) می‌تواند برای بهبود

1 . Personal Digital Assistants

2 . E -Government

حکمرانی و برای مدیریت کارآمد دولت از جمله ارایه بهتر خدمات دولتی به شهروندان برای ارتقای تعامل با بخش‌های صنعت و تجارت، توانمندسازی شهروندان از طریق دسترسی به اطلاعات به روش‌های مختلف عمل نماید. اشاعه و نشر اطلاعات و امکان تعامل با مقامات دولتی می‌تواند باعث افزایش فشار به دولت برای بهبود و بهتر شدن پاسخگویی دولتی در سطوح محلی و ملی شود (پیرابند ۲۰۵، ۱۲).

پیرا بند ۲.۵. توانمندسازی برای مشارکت مؤثر در سطوح محلی، ملی و جهانی

در شهر مکزیکوسیتی سازمان غیر دولتی زنان برای زنان^{۱۱} از ایمیل برای ارتباط با گروه‌های زنان در کالیفرنیا برای دستیابی به اطلاعات درباره فعالیت‌های کسب و کار، ساختار سود و مالکیت شرکت نساجی که قرار است یک کارخانه در اجتماع آنها احداث کنند، استفاده کردند. این کار به آنان کمک کرد تا بهتر بتوانند برای مذاکره و گفتگو با مسئولین کارخانه و مدیریت آن، و همچنین با دولت محلی آمادگی داشته باشند.

در هند، سازمان غیر دولتی *Sakshi* که در حوزه زنان فعالیت می‌کند، با مشکلات زیادی در خصوص رایزنی برای تصویب قوانین و مقررات آزار جنسی مواجه شد. برای رویارویی با این مشکل، سازمان مذکور از شبکه‌های بین‌المللی زنان از طریق اینترنت کمک خواست. و با این کار *Sakshi* توانست کمک‌های توصیه‌ای و فنی در خصوص مسائل قانونی آزار جنسی دریافت نماید. در نتیجه این مذاکرات بر خط (آنلاین)، این سازمان موفق شد تا این موضوع را به دادگاه عالی هند^{۱۲} بکشانند تا بر مبنای آن دستورالعمل‌های جلوگیری از آزار جنسی را در محل کار و در چارچوب تخلفات حقوق بشر، به تصویب برساند (بانک جهانی، ۲۰۰۲).

به این ترتیب زنان از اینترنت برای سازماندهی و رایزنی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی برای چندین سال استفاده کرده‌اند. این تلاش‌ها در سال ۱۹۹۵ و مقارن با کنفرانس جهانی ملل متحد در خصوص زنان^{۱۳} در پکن آغاز شده است. در سال ۱۹۹۹ همزمان با آماده شدن برای کنفرانس پکن + ۵. پنجمین سالگرد کنفرانس پکن - بیش از ۴۰ شبکه رسانه‌ای زنان، برنامه اقدام زنان^{۱۴} را تدوین کردند. این برنامه اقدام در پایگاه‌های اطلاعاتی جهانی و منطقه‌ای در زمینه مسائل زنان توسعه داده شد. علاوه بر این کارگاه‌های آموزشی نیز برای آموزش زنان از همه مناطق برای ایجاد و راه‌اندازی پایگاه‌های اطلاعاتی آغاز شد. این موضوع باعث تسهیل گفتگوها و مذاکرات منطقه‌ای و ملی شد. در حال حاضر اطلاعات این پایگاه‌های اطلاعاتی جمع‌بندی شده و محتوای آنها قابل دانلود کردن است (*Carr* و *Huyer*، ۲۰۰۱).

دولت الکترونیکی می‌تواند در مراحل مختلف اجرا شود. در ابتدا اداره‌ها و نهادها از شبکه (وب) برای ارسال اطلاعات درباره عملکرد و وظایف خود برای استفاده شهروندان و شرکای تجاری استفاده می‌کنند. در مرحله بعد، این پایگاه‌های اطلاعاتی به ابزارهایی برای ارتباطات دو سویه تبدیل می‌شوند و این امکان را برای شهروندان فراهم می‌کنند تا اطلاعات و بازخوردهایی را

درباره موضوعات مورد نظر درخواست نمایند. در مرحله سوم، این پایگاه‌های اطلاعاتی خدمات مبادله‌های رسمی، مانند، تمدید مجوزها، پرداخت جریمه‌ها یا ثبت نام در دوره‌های آموزشی را عرضه می‌کنند (۱۳). در مرحله آخر، یک پورتال خدمات کامل دولت را یکپارچه می‌کند و مسیرهایی را ارائه می‌دهد که اطلاعات و کارکردها به صورت یکپارچه در آنها ارائه می‌شود (۴۱).

بهبود حکمرانی محلی

فناوری اطلاعات و ارتباطات، نقش مهمی در بهبود حکمرانی محلی، ارتباط دادن فقرا به رهبران محلی، کاهش هزینه‌های مبادله و ارتباط بهتر فقرا با خدمات ایفاء می‌کنند. در ایالت مادیاپرادش هند، شبکه کامپیوتری دولتی *Gyandoot*، در حال تسهیل زیربناهای ارتباطی برای دسترسی ساده‌تر روستائیان به دولت، کاهش زمان، و پول برای دسترسی به مقامات دولتی و ارائه اطلاعات فوری و شفاف برای دسترسی به داده‌ها و اسناد دولت محلی است.

این شبکه کامپیوتری در ژانویه سال ۲۰۰۰ در *Dhar*، منطقه‌ای که حدود ۶۰ درصد از جمعیت ۱/۷ میلیون نفری آن در زیر خط فقر زندگی می‌کنند، شروع به کار کرد. برنامه یاد شده در ابتدا با استقرار کیوسک‌های اینترنتی روستایی کم هزینه آغاز به کار کرد. در ابتدا ۲۰ دهکده به یکدیگر وصل شدند و در مرحله بعد به ۱۱ دهکده دیگر توسعه داده شد. کل ناحیه با هزینه ۲/۵ میلیون روپیه (حدود ۵۵ هزار دلار) در کمتر از یکسال سیم‌کشی شد. متوسط هزینه تأمین شده توسط شورای روستایی (*Panchayat*) برای احداث یک کیوسک ساده ۷۵۰۰۰ روپیه (حدود ۱۶۵۰ دلار) بود. کیوسک‌ها (*Soochanalayas*)، عمدتاً در محل ساختمان‌های شورای روستایی مستقر شدند. این کیوسک‌ها در دهکده‌هایی قرار داده شده بودند که دارای ستاد مرکزی بودند و بازارهای محلی در نزدیک آنها قرار داشت یا به جاده‌های اصلی نزدیک بودند. بنابراین، هر کیوسک می‌تواند به ۲۵ تا ۳۰ دهکده خدمات ارائه کند. هر ۴۰ کیوسک بیش از ۶۰۰ دهکده را تحت پوشش قرار می‌دهد و می‌تواند برای بیش از یک میلیون نفر خدمات ارائه کند.

کیوسک‌ها توسط متصدیان محلی با استفاده از خطوط ارتباطی تجاری اداره می‌شوند. متصدیان عوارض سالانه معادل ۵۰۰۰ روپیه به شورای ناحیه (*Zila Panchayat*) پرداخت می‌کنند و درآمد ماهانه ناخالص آنان نیز بین ۱۰۰۰ تا ۵۰۰۰ روپیه است که از عوارض بدست می‌آید. با توجه به اینکه بیشتر روستائیان بی‌سواد هستند و معامله‌های مالی الکترونیکی در هند هنوز قانونی نیست، متصدی کامپیوتر به کاربران کمک می‌کند و به همین دلیل دفتری برای انجام کارهای پرداخت مورد نیاز است. پس از دو سال، شمار کمی از کیوسک‌ها توانستند به طور تجاری فعالیت کنند.

در حال حاضر روستانشینان از شبکه *Gyandoot* برای پیگیری و آگاهی از قیمت میوه‌ها و سبزیجات در بازارهای عمده فروشی منطقه استفاده می‌کنند. شبکه *Gyandoot*، قیمت‌های متداول برای محصولات عمده را در مراکز فروش به ازای هزینه ۵ روپیه ارایه می‌کند. همچنین *Gyandoot* اطلاعاتی درباره قیمت‌های قبلی و حجم تولید محصولات کشاورزی نیز ارایه می‌دهد. با داشتن این قیمت‌ها، روستائیان محصولات خود را جمع می‌کنند و سپس با اتوبوس یا سایر وسائط نقلیه محصولات خود را تحویل کاسبان خرده پا می‌دهند. البته در برخی موارد برخی از آنان مسیر ۴۰ مایلی را طی می‌کنند تا محصول را به بمبئی برسانند که در این صورت درآمد آنان ۴۰ درصد بیشتر خواهد شد. در برخی موارد نیز روستائیان تصمیم می‌گیرند تا محصول خود را انبار کنند تا قیمت در بازارهای محلی افزایش پیدا کند.

همچنین سیستم *Gyandoot* کارهای ثبت اسناد زمین را با هزینه ۱۵ روپیه به روستائیان ارایه می‌دهد. این کار به فقرا کمک می‌کند تا در برابر شکایت‌ها و ادعاهای کلاهبرداری زمین مبارزه کنند. کشاورزان برای گرفتن وام به مدارک مالکیت زمین نیاز دارند. همچنین صاحبان اسناد زمین (*Patwari*) می‌توانند از قیمت‌ها و ارزش زمین‌ها نیز مطلع شوند. در برخی موارد نیز به متصدیان رشوه داده می‌شود و آنها نقشه زمین را نادرست ارایه می‌کنند. در برخی موارد نیز اگر کشاورزی خواستار مدارک قدیمی خود باشد، ممکن است متصدی ثبت زمین به او اعلام کند که نقشه‌ها گم شده یا از بین رفته است. اما با سیستم دیجیتال می‌توان سابق ثبتی زمین را با هزینه ۱۵ روپیه بازیابی کرد، در حالی که قبلاً حداقل هزینه رشوه برای تهیه این اسناد ۲۰۰ روپیه بود. همچنین کاهش بوروکراسی و کاغذبازی این تصور را در پلیس‌های محلی ایجاد می‌کرد که قدرت آنان کمتر شده است و به همین دلیل سعی می‌کردند در این برنامه اخلاص ایجاد کنند. از دیگر خدمات ارایه شده می‌توان به ثبت برخط (آنلاین) شغل، درآمد، گواهی منزل، ثبت شکایت برای گزارش دادن پمپ‌های خراب، شکایت از گرانی قیمت‌ها، غیبت معلم و سایر مشکلات و همچنین تسهیلات مزایده برای معامله زمین، تجهیزات کشاورزی و سایر کالاها اشاره کرد. صدور گواهینامه‌هایی برای رانندگان و اعلام نتایج امتحانات مدرسه از دیگر خدمات قابل دسترس این سیستم است. علاوه بر این، سیستم *Gyandoot* خدمات ایمیل را در دفاتر خاص مؤسسات ارتباطی (*Hindi*) ارایه می‌دهد.

از چالش‌های فراروی اجرای پروژه می‌توان به مشکلات تأمین برق و مشکل کندی اتصال از طریق *DIAL-UP* اشاره کرد، زیرا بیشتر تلفن‌های روستایی با فیبرهای نوری کار نمی‌کنند. اتصال ضعیف به شبکه می‌تواند بازده اقتصادی کیوسک‌ها را کاهش دهد و به همین دلیل نیز انگیزه متصدیان کیوسک‌ها برای فعالیت در پروژه ممکن است کم شود.

از زمانی که پروژه شروع به کار کرده است، حدود ۴۰۰۰۰ نفر از خدمات Gyandoot استفاده کرده‌اند. پس از موفقیت این پروژه، دولت ایالتی مادیاپرادش مناقصه‌ای را برای نصب و راه‌اندازی کیوسک‌های مشابه در سراسر ایالت برگزار کرد. شرکت به نرم‌افزار *Dridhtee.com* تمایل پیدا کرد تا مدل Gyandoot را در سراسر کشور به اجرا درآورد. این شرکت قبلاً پروژه‌هایی را در شمال هند، از جمله *Sira* در *Shahdol*، *Haryana* و *Seoni* در مادیاپرادش و *Jallandhar* در ایالت پنجاب اجرا کرده بود. علاوه بر اجرای پروژه‌های آزمایشی، این پروژه به زودی در ایالت گجرات و *Maharadhtrag* نیز اجرا خواهد شد.

بهبود حکمرانی ملی

فناوری اطلاعات و ارتباطات از قابلیت و توانمندی لازم برای بهبود حکمرانی ملی از طریق افزایش شفافیت و پاسخگویی، فراهم کردن امکانات دسترسی بیشتر به اطلاعات در خصوص نمایندگان، نهادها، تصمیمات و قوانین و مقررات مؤثر بر زندگی فقرا، و آرایه ساز و کارهایی برای برقراری تماس و ارتباط فقرا و نهادهای تصمیم‌گیر، برخوردار است.

در کشور آرژانتین، پایگاه اطلاعاتی دولتی کریستال^۱ برای شهروندان اطلاعات مختلف در باره نمایندگان، عرضه می‌کند. بنابراین، آنان می‌توانند بر نمایندگان سیاسی خود کنترل و نظارت مؤثرتری داشته باشند (۱۶). پایگاه اطلاعاتی کریستال از اوایل سال ۲۰۰۰ برای اجرای مفاد قانون مسئولیت مالی^۲ سال ۱۹۹۹ به اجرا درآمد. این قانون دولت را موظف کرد تا اطلاعات درباره مدیریت بودجه عمومی را منتشر کند. این پایگاه اطلاعاتی، داده‌هایی مرکب از اجرای بودجه با جزئیات کامل، دستورات خرید و قراردادهای عمومی، دستور پرداخت‌های ارسال شده به خزانه ملی، داده‌های اشتغال و صورتحساب مالی کارکنان دائمی و قراردادی و پروژه‌های فعال مورد حمایت سازمان‌های فراملی، گزارش بدهی‌های دولت، اطلاعات کارخانجات و تجهیزات و سرمایه‌گذاری‌های مالی، مالیات‌های معوق و تعهدات متداول بنگاه‌ها و افراد، همچنین قوانین و مقررات تأمین و عرضه خدمات عمومی را آرایه می‌دهد.

البته با مشخص شدن مشکلات اولیه - که عمدتاً ناشی از نبود محتوا و اطلاعات در بسیاری

1 . Government's Cristal Website

2 . Fiscal Responsibility Law

از صفحات پایگاه اطلاعاتی بود. در آگوست سال ۲۰۰۰ نگارش جدیدی از وبسایت کریستال راه‌اندازی شد. بین زمان راه‌اندازی تا مارس ۲۰۰۱، بازدید از پایگاه اطلاعاتی یاد شده حدود ۲۰۰ درصد افزایش یافت. در حال حاضر، پایگاه یاد شده در سه حوزه سازماندهی شده است: حوزه اول، دسترسی همگانی به اطلاعات دولت است که در آن چگونگی باز توزیع منابع پولی دولت بین دولت ملی و استانی ارایه شده است. حوزه دوم «اهداف و نتایج» است که اطلاعاتی درباره سیاست‌های ملی برای ارزیابی مدیریت و روشی که منابع مالی عمومی تخصیص داده می‌شوند، ارایه شده است، و حوزه سوم نیز شامل «پاسخگویی و مسئولیت پذیری» است که در آن اطلاعاتی درباره مبارزه با فساد هم در بخش دولتی و هم بخش غیر دولتی ارایه می‌شود. در این قسمت مطالب در مورد هر کدام از حوزه‌ها به روشی شفاف و قابل دسترس تشریح می‌شوند. کاربران می‌توانند با کارکنان پایگاه اطلاعاتی مکاتبه و تعامل داشته باشند. معمولاً پاسخ‌ها در مورد ابهامات در مدت ۲۴ ساعت ارسال می‌شود.

این نوآوری‌ها، در نوع خود بسیار ارزشمند هستند، زیرا نه تنها تلاش می‌کنند تا شفافیت دولتی را بهبود دهند، بلکه بسیاری از نهادها، پایگاه اطلاعاتی کریستال برای بهتر کردن اقدامات گردآوری داده‌ها و اطلاعات خود برای پاسخگویی به درخواست آغاز کرده‌اند. پایگاه اطلاعاتی کریستال توسط گروهی متشکل از *Foro Transparencia*، که از ۱۵ سازمان غیر دولتی تشکیل شده است و در زمینه شفافیت دولتی کار می‌کنند، حسابرسی می‌شود (۱۷).

فناوری اطلاعات و ارتباطات به مثابه ابزاری برای کار آفرینی مردم فقیر

با برقراری ارتباط مردم با بازار، ICT می‌تواند انگیزه‌های لازم در فقرا برای کار آفرینی و توسعه کسب و کار در مناطق در حال توسعه بوجود آورد. فناوری اطلاعات و ارتباطات، به فقرا اجازه می‌دهد تا در زمان مقرر و روشی کارآمد به بازارهای اصلی و اطلاعات مرتبط با کسب و کار دسترسی پیدا کنند. برای مثال، مزارع کشاورزی دور افتاده می‌توانند از ICT برای دسترسی به اطلاعات ضروری کشاورزی مانند اطلاعات درباره محصولات، قیمت نهاده‌ها، شرایط آب و هوا و تسهیلات اعتباری استفاده کنند. علاوه بر این، بانک‌های اطلاعاتی و بولتن‌های الکترونیکی می‌توانند به کشاورزان برای به اشتراک‌گذاری نوآوری‌ها و اطلاعات فنی کمک کنند (۱۸). در چند سال اخیر، امکانات تجاری برای تولید کنندگان خرد در کشورهای در حال توسعه از طریق اینترنت و با استفاده از برقراری ارتباط مستقیم بین تولید کننده و خریداران، چندین برابر شده است. با حذف واسطه‌ها و دلال‌ها، تجارت الکترونیکی^۱ از قابلیت زیادی برای افزایش درآمد

تولید کنندگان فقیر از طریق افزایش سهم آنان در قیمت فروش نهایی محصولات برخوردار شده است. در گذشته، تفاوت قیمت‌ها به شیوه تجارت سنتی در مقایسه با روش نوین و استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی، به ۱۰ برابر می‌رسید. از طریق فروش‌های برخط (آنلاین)، پیشه‌وران^۱ می‌توانند ارزیابی کنند که چه محصولاتی بهتر فروخته می‌شوند و کدام محصولات تولیدی بر طبق سفارش ارایه شوند (۱۹). با این وجود، تجارت الکترونیکی در کشورهای در حال توسعه هنوز در مراحل اولیه خود قرار دارد. علیرغم افزایش حجم، عموماً سود خالص کم است، زیرا قسمت زیادی از قیمت فروش، صرف تحویل و هزینه‌های پرداخت می‌شود (۲۰).

دسترسی به بازارها و کسب و کارهای مرتبط با اطلاعات

در کشور بنگلادش، تلفن گرامین^۲ خدمات تلفن تجاری در نواحی روستایی را توسط کارآفرینان محلی که بیشتر آنان زنان فقیر هستند، ارایه می‌دهد. این زنان با تلفن‌های همراه کار می‌کنند و معمولاً در همه روستاها نیز خدمات ارایه می‌دهند (۲۱). برای این منظور کارآفرینان زن برای خرید تلفن همراه حدود ۳۵۰ دلار یا نرخ بهره ۲۲ درصد از بانک گرامین وام می‌گیرند. سپس خدمات تلفن را به دیگر روستائیان ارایه می‌دهند و از این طریق امور خود را می‌گذرانند. معمولاً این زنان می‌توانند در مدت یکسال وام خود را بازپرداخت کنند. این کار یک فرصت خود اشتغالی برای زنان در هر دهکده بوجود آورد و به این ترتیب تلفن را در دسترس همه روستائیان قرار داد.

تلفن گرامین از سال ۱۹۹۷ فعالیت‌های خود را در شهر داکا آغاز کرد و سپس آن را به سایر مناطق روستایی توسعه داد. تا مارس ۲۰۰۲، حدود ۱۰۰۰۰ تلفن همراه روستایی در حال فعالیت بودند که به حدود ۵/۱ میلیون نفر خدمات عرضه می‌کردند. تلفن‌های روستایی بسیار سودمند هستند و به ازای هر تلفن ۹۳ دلار در ماه درآمد دارند که این مبلغ حدود دو برابر تلفن همراه گرامین در شهر است. با این وجود، تلفن‌های روستایی کمتر از ۲ درصد از تلفن‌های مورد استفاده شبکه تلفن گرامین را شامل می‌شود. به همین علت، فقط ۸ درصد از مجموع درآمد شرکت گرامین از این تلفن‌ها می‌باشد. لذا سود اصلی شرکت، همچنان به کسب و کار شهری بستگی دارد.

تلفن‌های روستایی به طور متوسط به ۷۰ مشتری در ماه خدمات عرضه می‌کنند. میانگین درآمد تلفن‌های خانم (منشی تلفنی)^۳ پس از پوشش دادن همه هزینه، بیش از ۷۰۰ دلار در سال برآورد می‌شود که بیش از دو برابر درآمد سرانه کشور است. در دهکده‌های بزرگتر، درآمد تلفن

- 1 . Artisans
- 2 . Grameen Phone
- 3 . Phone Ladies

می‌تواند به ۱۲۰۰۰ دلار در سال نیز برسد. با این وجود، این درآمدها در نواحی که تعداد خطوط تلفن همراه زیاد است، در حال کاهش می‌باشد. درآمد زیاد و مطمئن این تلفن‌ها باعث شده است تا بسیاری از زنان به این تلفن‌ها به عنوان "گاوهای مدرن" نگاه کنند.

برآوردها نشان می‌دهد که تلفن‌های روستایی به ازای هر تماس پس‌اندازهایی (یا درآمدهایی) بین ۲/۷ تا ۱۰ دلار عاید فرد می‌کنند. علت این موضوع نه تنها گران بودن تماس‌های تلفنی است، بلکه اطلاعات بسیار مهمی توسط آنها مبادله می‌شود. حدود ۵۰ درصد از تماس به دلایل اقتصادی، و عمدتاً توسط فقرا انجام می‌شود. کاربران (که ۴۰ درصد از آنها را زنان تشکیل می‌دهند)، با اقوام و دوستان و اغلب با خارج کشور تماس می‌گیرند و از آنها کمک‌های مالی یا پزشکی درخواست می‌کنند. کشاورزان و تاجران برای اطلاع از قیمت محصولات کشاورزی با بازارهای شهری تماس می‌گیرند. در دهکده‌هایی که دارای خطوط تلفن هستند، هزینه اطلاعات کمتر است (۲/۵ درصد هزینه‌های اولیه که شامل یک سفر به شهر است). اما در این دهکده‌ها به دلیل مبادله بیشتر اطلاعات قیمت تخم مرغ و لبنیات، مواد خام و کالاهای بسته‌بندی شده بیشتر است، زیرا فروشندگان اطلاعات بیشتری درباره قیمت‌ها دارند. همچنین افزایش ارتباطات باعث شده تا نرخ مبادله برای خروج ارز بهبود پیدا کند. علاوه بر این، تلفن‌ها منافع بیشتری همانند بهبود اجرای قوانین، تماس و ارتباط سریع‌تر و مؤثرتر در هنگام حوادث غیرمترقبه و بیشتر شدن پیوندهای خویشاوندی نیز به همراه داشته است.

تجربه تلفن‌گرمین رازها و تجربه‌های گرانقدری در خصوص قابلیت‌های زنان فقیر روستایی ارائه می‌دهد. حتی زنان بی‌سواد که هرگز تلفن را ندیده‌اند، به سرعت مهارت‌های استفاده از آن را آموخته و اعتماد به نفس لازم را برای استفاده از آن کسب کرده‌اند و به جایگاه و منزلت جدیدی در اجتماع خود دست پیدا کردند و همین‌طور به عنوان مالک یک دارایی پر قدرت احترام جامعه خود را کسب کرده‌اند. مالکین تلفن در مقایسه با قبل، آزادی بیشتری برای حرکت در روستاها بدست آوردند، زیرا آنان می‌توانند پیام‌ها را منتقل کنند یا تلفن‌ها را در اختیار کاربران قرار دهند و برای خدمات بیشتر، پول دریافت کنند. زنان درباره اطلاعات پزشکی یاد می‌گیرند و از طریق گوش دادن به مکالمات از وضعیت بازارها در شهر داکا با خبر می‌شوند. برخی نیز در زمینه ارزش‌های بین‌المللی دانش کاربردی ماهرانه‌ای را توسعه داده‌اند. همسایه یکی از این تلفن‌های منشی اعلام کرد که او قبلاً فقط برای دیگران آشپزی می‌کرده است. اما حالا او توسط آنان دعوت می‌شود.

بانگاه آینده، برنامه‌ها و سیستم ارتباط راه دور گرامین^۱ در دهکده‌های روستایی نصب خواهد شد. محمد یونس از طرف بانک گرامین عنوان کرد که کیوسک‌های تلفن‌های همراه در آینده به اینترنت، فاکس و شبکه جهانی اینترنت متصل خواهند شد. او اظهار امیدواری کرد که ارتباطات بتواند دگرگونی و تحول عمیقی در جهان روستایی بوجود آورد. در سال ۱۹۹۹، مؤسسه بین‌المللی مالی^۲ موافقت‌نامه‌ای برای اعطای وام ۱۶/۷ میلیون دلاری و سرمایه‌گذاری ۱/۶ میلیون دلاری برای توسعه ارتباط راه دور گرامین به امضاء رساند که در حال حاضر بزرگترین اپراتور تلفن همراه در بنگلادش است. بانک توسعه آسیا و مؤسسه مشترک المنافع^۳ به صورت موازی در حال ارائه کمک‌های مالی به شکل وام و سرمایه‌گذاری‌های سهام در این زمینه می‌باشند.

تجارت الکترونیکی

شرکت *PEOPLink*، شرکتی غیرانتفاعی است که در سال ۱۹۹۵ برای برقراری ارتباط صنعتگران کوچک به بازارها و ایجاد شبکه جهانی شرکای تجاری تشکیل شد. این شرکت به گروه‌های تولید کننده صنعتگران، خدمات عرضه می‌کند. در حال حاضر شرکت *PEOPLink* با بیش از ۱۰۰ شریک تجاری شامل سازمان‌های غیردولتی محلی مرتبط با گروه‌های خودجوش محلی، مانند تعاونی‌های اصناف و گروه‌های روستایی در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین - کار می‌کند. شرکت *PEOPLink* به «کسب و کارهای مصرف کننده» (*B2C*)^۴، برقراری ارتباط تولید کنندگان فقیر با مشتریان از طریق اینترنت، به صورت «کسب و کار - به کسب و کار» (*B2C*)^۵ توسط دلال‌ها برای استفاده از فرصت‌های عمده فروشی و برقراری ارتباط تولید کنندگان خرد با شرکت‌ها در کشورهای صنعتی، خدمات عرضه می‌کند.

صنعتگران توسط شرکای تجاری و سازمان‌های غیردولتی محلی، که بیشتر آنان را زنان تشکیل می‌دهند و به صورت گروه‌های تولید کننده اجتماع محور سازماندهی می‌شوند، معرفی می‌گردند. آنان صنعتگران باهوشی هستند که مهارت‌های خود را طی نسل‌ها توسعه داده‌اند، اما منابع لازم برای برقراری ارتباط مستقیم با بازارهای جهانی را ندارند. به طور سنتی، آنان کالاهای

- 1 . Grameen Telecom
- 2 . International Finance Corporation
- 3 . Commonwealth Corporation
- 4 . Business – to – Consumer
- 5 . Business – to – Business
- 6 . Community – based Producer

خود را از طریق زنجیره‌های پیچیده و طولانی متشکل از دلالتان و واسطه‌ها به فروش می‌رسانند. این فرایند باعث شده است تا همواره قیمت کمتری به آنان پرداخت شود و به همین علت یک کالا چندین بار دست به دست می‌شود تا به مصرف کننده نهایی برسد.

تجارت الکترونیک، *PEOPLink* به صنعتگران کمک می‌کند تا دوره‌ها و تجربه‌های تجاری شدن خود را بهبود دهند. در این فرایند به آموزش و توسعه تجهیزات، نرم‌افزار و رویه‌هایی که شرکای تجاری را برای کار با ارتباطات الکترونیکی جهت بهبود طراحی محصول و فروش توانمند سازد، تأکید می‌شود. شرکای تجاری با دوربین‌های دیجیتالی تجهیز می‌شوند و تصاویر محصولات صنعتی خود را در پایگاه اطلاعاتی *PEOPLink* بارگذاری می‌نمایند. همچنین، آنان می‌توانند آموزش‌ها و حمایت‌های لازم را برای توسعه و عرضه محصولات جدید را از پایگاه‌های اطلاعاتی به صورت برخط یا با استفاده از کاتالوگ دریافت کنند. معمولاً کارکنان *PEOPLink* به جاهایی که شرکای تجاری آنان مستقر هستند، سفر می‌کنند و مجموعه‌ای از گزارش‌ها را برای معرفی فناوری برای مشتریانی که دسترسی محدودی به فناوری دارند و دسترسی آنان به اینترنت محدود است، ارائه می‌کنند. علاوه بر این، این پایگاه‌ها در حوزه‌های خاصی مانند طراحی محصول، کنترل کیفیت، بسته‌بندی، حمل و نقل و ایجاد هماهنگی برای توزیع سراسری و سیستم پرداخت حمایت‌های فنی ارائه می‌کنند.

با استفاده از این پایگاه اطلاعاتی، فروش روزانه برای هر صنعتگر بین ۵۰ تا ۵۰۰ دلار رسیده است که از این مبلغ حدود ۹۰ درصد از قیمت فروش به صنعتگران می‌رسد. از مهمترین شرکای تجاری *PEOPLink* می‌توان به تعاونی *Kuna Mola, Tiendas Camari* و اتحادیه صنایع سنتی فیلیپین اشاره کرد. *Kuna Mola* نیز یک شرکت تعاونی متشکل از ۱۲۰۰ زن بومی *Kuna* است که در جزایر *San Blas* سواحل دریای کارائیب در پاناما زندگی می‌کنند. این زنان براساس دانش سنتی خود لباس‌های سنتی تولید می‌کنند. تعاونی *Tiendas Camari* به ۹۸ جامعه تولید کننده، که بیش از ۸۰۰۰ نفر از آنها در ارتفاعات کشور اکوادور زندگی می‌کنند، خدمات ارائه می‌دهد. این تولید کنندگان هم صنایع دستی و هم مواد غذایی تولید می‌کنند. اتحادیه صنایع سنتی فیلیپین به ۲۱ انجمن تولید کننده و ۳۰ گروه خانوادگی متشکل از ۲۰۰۰ صنعتگر که ۹۰ درصد آنها را زنان تشکیل می‌دهند، خدمات ارائه می‌دهد. این اتحادیه کاملاً شناخته شده است و سالانه بیش از ۷۰۰ هزار دلار صادرات دارد (۲۳).

حمایت از نوآوران^۱

شبکه اینترنتی زنبورعسل^۲ در هند، برای حل مسائل توسعه محلی قابل حل، نوآوری های فقرا و دانش سنتی آنان را از طریق بانک های اطلاعاتی چند رسانه ای و چند زبانه در سطح گسترده در معرض دید مردم قرار داد. این بانک اطلاعات مربوط به بیش از ده هزار نوآوری را به صورت متن را از ۴۰۰۰ روستا گردآوری کرد و به هفت زبان و ۱۰۰ نوآوری در قالب چند رسانه ای ارائه کرد. اطلاعات هم از طریق روزنامه زنبورعسل و هم از طریق نمایشگاه و گردهمایی های مذهبی توزیع می شود. این کار باعث شد تا این پایگاه بیش از ۴۰۰ بازدید کننده در روز داشته باشد و از طریق ایجاد شبکه های دانش که توسط کمک های مالی *IfoDev* در سال ۲۰۰۰ حمایت شد، ارتباط بین کشاورزان، کارگران روستایی و پژوهشگران در مؤسسات کشاورزی تقویت گردد. این شبکه به منظور تسهیل ارتباط با کشاورزانی که بی سواد هستند این امکان را برای کارگران بخش کشاورزی و پژوهشگران فراهم خواهد کرد تا اطلاعات را به صورت فایل های صوتی و تصویری اشاعه دهند. شبکه زنبورعسل یک مثال بارز از اشاعه اطلاعات و دانش از طریق شبکه سازی های افقی است. جوامع محلی و نوآوران، حتی آنهایی که بی سواد هستند، می توانند از شبکه برای یادگیری از یکدیگر از مسافت های طولانی و با فرهنگ هایی مختلف، استفاده کنند. بسیاری از نوآوری ها بسیار ساده هستند، اما می توانند به صورت موثری توسط کارگران بخش کشاورزی، کشاورزان خرده پا و صنعتگران توسعه پیدا کنند. راهکارهای نوآورانه را می توان به اهرمی تشبیه کرد که توسط یک گاو نر کشیده می شود و با استفاده از قرقره ها و تسمه ها آب را از زمین بالا می کشد. چنین راهکارهایی ممکن است چاقویی باشد که برای جدا کردن صمغ از بوته های خاردار یا درختان توسط زنان استفاده می شود. همچنین در چنین بانک های اطلاعاتی، داده های زیادی درباره ماشین ها و تجهیزات کشاورزی، آفت کشها، داروهای دامپزشکی، و ارنه های گیاهی جدید و روش های کشت و رزق کشاورزان خرده پا ارائه می شود. با این وجود مستندسازی نوآوری ها به تنهایی کافی نیست. برخی از نوآوران پس از ارائه اطلاعات در بانک اطلاعاتی واقعاً مستاصل می شوند. آنان می بینند که علیرغم انجام کار ارزشمند، همچنان فقیر باقی می مانند. به همین دلیل این نوآوری ها باید به صورت تجاری درآیند که این مسئله به نوبه خود به منابع مالی، سرمایه و حمایت از حقوق معنوی نیاز دارد. در سال ۱۹۹۳، شبکه زنبورعسل با تشکیل انجمن پژوهش و نوآوری برای فناوری ها و نهادهای پایدار (*SRISTI*)^۳، تقویت شد. از آن زمان، شبکه

- 1 . Support to Innovators
- 2 . Honey Bee Network
- 3 . Society for Research and Initiatives for Sustainable Technologies and Institutions

زنبور عسل با ایجاد صندوق توسعه منطقه‌ای معاملات خرد^۱، شبکه توسعه نوآوری فرودستان گجرات (*GIAN*)^۲ و ثبت ملی نوآوری‌ها، بنیاد نوآوری‌های ملی (*NIF*)^۳ به صورت قابل توجه توسعه داد.

شرکت *GIAN* در سال ۱۹۹۷ با همکاری و مشارکت دولت ایالتی گجرات تشکیل شد و از ژوئن سال ۲۰۰۱، ۳۰۰۰۰۰ دلار برای انتقال نوآوری‌ها از بانک اطلاعات زنبور عسل به بنگاه‌ها کمک کرد. برای این منظور به متبکران و نوآوران فرصت داده شد تا از میزان ریسک سرمایه‌گذاری و دانش فنی اطلاع پیدا کنند تا از این طریق بتوانند محصولات جدید خود را به صورت تجاری به بازار عرضه کنند. تا ژوئن سال ۲۰۰۱، *GIAN*، چندین نوآوری را به محصول تبدیل کرد و حق اختراع اقشار فرودست را به ثبت رساند و سپس مجوز استفاده و توسعه آنها توسط کارآفرینان صادر شد. در پایان هم ساز و کارهایی اندیشیده شد تا منابع درآمدی حاصل از حق انتفاع به مبتکران بازگردد. شبکه زنبور عسل قصد دارد تا صندوق‌های توسعه مشابه‌ای را در سایر ایالت‌های هند توسعه دهد.

بنیاد ملی نوآوری در مارس سال ۲۰۰۰ با الگوبرداری از مدل شبکه زنبور عسل در تمام کشور هند و با کمک ۵ میلیون دلاری اداره علوم فناوری هند در احمدآباد^۴ تأسیس شد. بنیاد ملی نوآوری (*NIF*) یک سیستم ثبت اختراع و نوآوری ملی را در آینده توسعه خواهد داد تا بین مبتکران، سرمایه‌گذاران و بنگاه‌ها ارتباط برقرار کرده و آنان را به علوم رسمی و غیررسمی پیوند دهد. راه‌اندازی آزمایشگاه‌ها و کمک به تضمین حق ثبت اختراعات، تعیین جایزه برای نوآوران فرودست که اغلب با تبعیض مواجه هستند، از دیگر اقداماتی است که در این زمینه انجام خواهد شد. در سال ۲۰۰۱، بنیاد ملی نوآوری (*NIF*)، عزم ملی را برای مستندسازی نوآوری‌ها را سازماندهی کرد که به دنبال آن بیش از ۱۸۰۰ پیشنهاد از کل کشور هند دریافت شد (۲۴).

حمایت از کشاورزان خرد

جنبش تعاونی شیر^۵ توسط هیئت توسعه لیبیات ملی^۶ به ۶۰۰۰۰ خانوار در روز خدمات ارائه می‌کند. این خدمات یکی از بزرگترین ارابه خدمات در جهان است که به صورت تعاونی

- 1 . Regional Micro Venture Promotion Fund
- 2 . Gujarat Grassroots Innovation Augmentation Network
- 3 . National Innovation Foundation
- 4 . Indian Department of Science and Technology
- 5 . Milk Cooperative Movement
- 6 . National Dairy Development Board

اداره می‌شود. محصولات لبنی از ۵۰۰ شهر جمع‌آوری می‌شود. این تعاونی شامل بیش از ۹۶۰۰۰ انجمن شیرروستایی در ۲۸۵ ناحیه، با ۱۰ میلیون خانواده کشاورز است. تقریباً ۱۶/۵ میلیون لیتر شیر در روز تولید می‌شود که ارزش سالانه آنها حدود ۷۸۰ میلیارد روپیه (حدود ۱۶ میلیارد دلار) است (۲۵).

حدود ۲۵۰۰ مرکز جمع‌آوری شیر در گجرات با سیستم کامپیوتری و ترازوهای الکترونیکی و دستگاه الکترونیکی سنجش چربی تجهیز شده‌اند. این کار شفافیت را بیشتر کرد و فرآوری سریع‌تر، کاهش زمان انتظار و پرداخت سریع پول به کشاورزان را در پی داشته است. در گذشته، میزان غلظت چربی شیر با تجهیزات ابتدایی و به سختی انجام می‌شد. همچنین نتایج آزمایش میزان چربی شیر نیز ساعت‌ها پس از اینکه شیر دریافت می‌شد، ارایه می‌گردید. حتی اگر کشاورزان شیر خود را به صورت روزانه تحویل می‌دادند، ده روز طول می‌کشید تا کشاورزان پول خود را دریافت کنند. همچنین آنان مجبور بودند به حساب و کتاب‌های سالانه کارکنان تعاونی در خصوص مقدار و کیفیت شیر نیز اعتماد کنند. از اینرو تخلف و کلاهبرداری و پرداخت قیمت‌های کمتر پدیده‌ای رایج بود و اثبات و اقامه دعوی نیز به دلیل فقدان سازوکارهای لازم بسیار مشکل و بی‌نتیجه بود.

در حال حاضر با استفاده از سیستم کامپیوتری، کشاورزان به سرعت پول خود را دریافت می‌کنند. این کار باعث کاهش قابل ملاحظه معطلی آنان و صرفه‌جویی در وقت آنان شده و زمان ماندن در صف برای تحویل شیر به مراکز جمع‌آوری نیز بسیار کوتاه شده است. به کشاورزانی که شیر را به مراکز جمع‌آوری شیر تحویل می‌دهند، یک کارت پلاستیکی به عنوان فرم شناسایی داده می‌شود. این کارت در دستگاه کارتخوان قرار داده می‌شود که از طریق شماره، هویت شناسایی کشاورز به کامپیوتر شخصی منتقل می‌شود. سپس شیر در یک ظرف فولادی تخلیه، و وزن آن فوراً برای کشاورز نمایش داده می‌شود. یک نمونه از شیر نیز در دستگاه قرار داده می‌شود تا غلظت چربی شیر در یک ثانیه اندازه‌گیری، و برای کشاورز نمایش داده می‌شود. به این ترتیب نیز تمامی این اطلاعات به کامپیوتر منتقل می‌شود. کامپیوتر میزان غلظت چربی شیر را برای کشاورز محاسبه می‌کند. سپس، ارزش کل شیر بر روی یک برگه پرداخت، چاپ، و به کشاورز داده می‌شود. کشاورز نیز پول فروش شیر را از طریق یک دريچه دریافت می‌کند. در بسیاری از مراکز، کل مبادله شیر کمتر از ۳۰ ثانیه طول می‌کشد. بیش از ۵۰۰۰۰ کشاورز تولیدکننده شیر که از سیستم کامپیوتری استفاده می‌کنند، از سیستم کامپیوتری شفاف و کارآمد سود می‌برند. این سیستم یک سیستم کارآمد گردآوری شیر توسط شرکت تعاونی است.

مرکز حکمرانی الکترونیکی در مؤسسه مدیریت هند در احمدآباد، یک کیوسک سیستم

اطلاعات لبنیات (DISK) با بسته نرم‌افزاری توسعه داده است که به صورت آزمایشی در تعاونی‌های دو دهکده در ناحیه Kheda در گجرات آزمایش شد. DISK دارای دو جزء اصلی است: یک کاربری با بانک اطلاعاتی و سیستم گزارش دهی که در آن سوابق همه گاوهای شیرده کشاورز ثبت می‌شود و یک پورتال شیرمتصل به اینترنت که از طریق آن تولیدکنندگان می‌توانند، مبادله‌های شیر، تقدم و تأخر تحویل شیر، دسترسی به اطلاعات و اسناد دولتی و مبادله اطلاعات با یکدیگر را مشاهده کنند. همچنین، کشاورزان می‌توانند در مورد نوآوری‌ها در زمینه لبنیات را از طریق بانک اطلاعات چند رسانه‌ای و شبکه زنبور عسل یاد بگیرند (به قسمت‌های قبل مراجعه نمایید) (۲۶).

دسترسی به خدمات مالی

کامپیوتری کردن، کارت‌های هوشمند، ماشین‌های اتوماتیک گویا (ATMs)^۲ هزینه‌ها را برای مؤسسات مالی کاهش می‌دهند و آنان را قادر می‌سازد تا به مشتریان به صورت کارآمدتری خدمات ارائه کنند. به همین دلیل، فقرا و کسب و کارهای خرد، می‌توانند به دامنه گسترده‌تری از خدمات مالی دسترسی پیدا کنند.

حتی کارآمدترین مؤسسات تامین مالی خرد (MIFs) حدود ۳۵ تا ۵۱ درصد از میانگین وام معوقه خود را صرف هزینه‌های عملیاتی می‌کنند. کارت‌های هوشمند به همراه میکروچیپ (ریز پردازنده) حاوی اطلاعاتی در مورد سابقه اعتباری مشتریان هستند که به همراه سیستم‌های نرم‌افزاری، خدمات پیگیری وام، پیش‌بینی‌های مالی و مدیریت اطلاعات را ارائه می‌دهند که این کار به مؤسسات تامین مالی خرد کمک می‌کند تا هزینه‌های مبادله را کاهش دهند. با کاهش هزینه‌ها، کارت‌های هوشمند و سیستم‌های نرم‌افزاری می‌توانند باعث پایداری مالی مؤسسات تامین مالی خرد شوند و به سرعت به موقعیتی برسند که بتوانند به شمار زیادی از فقرا خدمات ارائه کنند (۲۷). علاوه بر کارت‌های هوشمند، ماشین‌های اتوماتیک خودکار گویا (ATMs) این امکان را فراهم می‌کنند تا سپرده‌ها و برداشت‌ها مقرون به صرفه شوند و سرانجام این امکان را در اختیار بانک‌های تجاری قرار می‌دهند تا خدمات را برای فقرا و زاغه نشینان شهری توسعه دهند (۲۸).

1 . Dairy Information System Kiosk

۲ . به فارسی عابر بانک نیز گفته می‌شود (مترجم)

کارت‌های هوشمند برای تامین مالی خرد

یکی از مؤسسات تامین مالی خرد هند با نام *Swayam Krishi Sangam (SKS)*، در اگوست سال ۲۰۰۰ در جلسات گروهی به منظور کاهش و صرفه جویی در وقت کارت‌های هوشمندی را توسط دفاتر وام معرفی کرد. موسسه اعتباری *SKS* در سال ۱۹۹۸ توسط *Vikram Akula*، فرزند یک مهاجر هندی در ایالت متحده آمریکا، در ملاقاتی که با محمد یونس و گرامین بانک داشت، راه‌اندازی شد. موسسه *SKS*، خدمات رسانی به ۲۰ درصد از فقیرترین جمعیت در برخی از مناطق را در دستور کار قرار داد. افراد نیز از طریق مصاحبه‌های تخصصی و پیمایش روستایی انتخاب شدند. در نتیجه، در حال حاضر، موسسه *SKS* در چهار شعبه در ناحیه *Medak* در ایالت اندراپرادش فعالیت می‌کند و به حدود ۲۲۰۰ مشتری زن خدمات عرضه می‌کند. موسسه *SKS* پس‌اندازها و وام محصولات را از طریق فرایندهای مشارکتی ارائه می‌کند و آنها را از طریق دهکده‌های اشتراکی *Sangams* خوانده می‌شود، توزیع می‌کند. تا ژوئن سال ۲۰۰۱، مجموع پرداخت‌ها ۱۶۵۰۰۰ دلار، و میزان بازپرداخت نیز ۱۰۰ درصد بود. این وام‌ها شامل وام برای فعالیت‌های تولیدی (با نرخ بهره ۲۰ درصد)، وام‌های فصلی و وام‌های اضطراری (نرخ بهره صفر درصد) بودند. بیشتر اعضا ۵۰ دلار وام عمومی در سال اول و ۱۰۰ دلار در دومین سال دریافت کردند. این افراد از این وام‌ها برای سرمایه‌گذاری در خرید زمین و بنگاه‌های تولید دام استفاده کردند.

در یکی از چهار شعبه موسسه *SKS*، مسئولین اعطای وام به صورت آزمایشی از فناوری کارت هوشمند استفاده کردند. در این شعبه، آنان اطلاعات متقاضیان وام را از ترمینال کامپیوتری مرکز دانلود کرده و پیش از مراجعه متقاضی وام به یک کامپیوتر دستی منتقل کردند. در هنگام مراجعه، متقاضیان وام کارت هوشمند خود را به منظور بررسی حساب‌ها و سوابق معامله‌های جدید آنها در کارتخوان کامپیوتر شخصی، قرار می‌دادند. پس از بازگشت به دفتر، متصدیان وام، اطلاعات را به کامپیوتر اصلی برمی‌گردانند. یک کامپیوتر در دهکده به مشتریان خدمات مختلف از جمله کنترل بیلان مالی آنان را به صورت منظم ارائه می‌داد. موسسه *SKS* در نظر دارد تا کاربرد این فناوری را در چهار شعبه دیگر نیز توسعه دهد.

کارت‌های هوشمند سه مزیت مهم برای موسسه *SKS* به همراه داشت. اول، هزینه‌های ارائه خدمات مالی به فقرا در نتیجه کاهش زمان مراجعات هفتگی تا ۵۰ درصد کاهش یافت. این کار باعث شد تا کارکنان بتوانند سه یا چهار مراجعه در روز را به جای دو مراجعه در روز انجام دهند. دوم، کارت‌های هوشمند به *SKS* کمک کرد تا استانداردهای مالی و کنترل‌های خود را حفظ، و از بروز اشتباه و کلاهبرداری جلوگیری کند. این موضوع بسیار حائز اهمیت است، زیرا اعتبارات

خرد به شمار بسیار زیادی معامله نیاز دارد، بنابراین، احتمال اشتباه و کلاه برداری بسیار زیاد است. کارت های هوشمند این مشکل را از طریق سیستم کامپیوتری و استفاده از یک «رمز عبور الکترونیکی»^۱ حل کرد و اطلاعات را از روستا به شعبه، رؤسای دفاتر و حتی کمک کنندگان و نهادهای قرض دهنده منتقل کرد. علاوه بر این، کارت های هوشمند، توانایی مدیریت و پایش عملیات و پاسخ سریع به مشکلات را افزایش داد. سرانجام، کارت های هوشمند پایداری *SKS* را بیشتر کرد و این امکان را برای مؤسسات تامین مالی خرد (*MFI*) فراهم کرده است تا خدمات مالی انعطاف پذیرتری به فقرا برای اخذ وام ارائه کنند (۲۹).

کارت های هوشمند برای کسب و کارهای خرد

در سوآزیلند، مؤسسه اعتباری رشد^۲، که مؤسسه ی اعتباری وابسته به موسسه اعتباری رشد کسب و کار سوآزی (*SBGT*)^۳ است، با کمک آژانس بین المللی توسعه ایالت متحده (*USAID*)^۴ و مؤسسه گزینه های توسعه^۵ در حال انتشار کارت های هوشمند برای مشتریان کسب و کار کوچک است تا این امکان را برای آنان فراهم کند که بتوانند به منابع مالی و باز پرداخت وام ها در شعبات بانک های تجاری شرکت کننده در این فعالیت در کشور دسترسی پیدا کنند. مؤسسه *SBGT* به صورت بانک مجازی^۶ در چهار بانک اصلی سوآزیلند و شعبات آنها در دو شهر بزرگ با کارت های هوشمند به همراه ترمینال های کارت خوان، فعالیت می کند. مؤسسه *SBGT* دارای خط اعتباری با بانک های تجاری است که خدمات آزاد به مشتریان کم درآمد عرضه می کند. مبادله اطلاعات، به همراه تجزیه و تحلیل جریان نقدینگی کامل به صورت روزانه دانلود می شود که این کار *SBGT* را قادر می سازد تا باز پرداخت ها و تخصیص ها را به صورتی دقیق و به سهولت پایش کند.

مؤسسه *SBGT* حدود ۱۰۰۰۰۰ دلار برای توسعه فناوری کارت های هوشمند و نرم افزار بانکداری سرمایه گذاری کرده است. هزینه های ترمینال های کارت خوان کارت های هوشمند، ۱۰۰۰ دلار به ازای هر واحد و هزینه هر کارت خوان ۸ دلار است که این کارت های هوشمند را می توان به گونه ای برنامه ریزی کرد که پس از تسویه حساب وام توسط مشتریان، بازگردانده شود. البته این

- 1 . Electronic Passbook
- 2 . Growth Trust Corporation
- 3 . Swazi Business Growth trust
- 4 . U.S. Agency for International Development
- 5 . Development Alternatives
- 6 . Virtual Bank

سیستم در حال ارزان شدن است، زیرا هزینه کارت‌های هوشمند به سرعت در حال کاهش است و ترمینال‌های کم هزینه‌تر (۵۰۰ دلار) در حال توسعه می‌باشند. موسسه SBGT قصد دارد تا در آینده اطلاعات مبادله‌ها، از جمله خدمات پس‌انداز برای مشتریان را از طریق تلفن و سیستم برخط (آنلاین) در دسترس همگان قرار دهد.

دستگاه‌های خود پرداز ATMs بانک‌داری تجاری در خدمت فقرا

در سال ۱۹۹۳، بانک استاندارد آفریقای جنوبی^۱، برای ارائه خدمات بانکداری اساسی به فقرا بانک الکترونیکی^۲ وابسته‌ای را از طریق نصب خودپردازهایی در شهر ایجاد کرد سیستم بانکی آفریقای جنوبی. به صورت سنتی، برای جلوگیری از دستبرد دارایی فقرا، حساب‌های سپرده مستقیم افتتاح می‌نمود. بیشتر کارگرانی که برای حقوق و دستمزدشان دارای حساب‌های پس‌انداز و با رمز عبور هستند، هزینه‌های مبادلاتی آنها زیاد است، زیرا عوارض معامله و زمان مذاکره در این کشور زیاد است. به همین دلیل، مردم یک یا دو ساعت در روز برای کارهای بانکی معطل می‌شدند. همچنین به دلیل مشکلات فراوان، بانک‌ها نمی‌توانستند از طریق حساب‌های بانکی بیلان‌های مالی مشتریان کم بضاعت را به همراه حساب‌های مشتریان دارای بیلان مالی زیاد برای خودپرداز به صورت منظم قابل دسترس نمایند.

برای حل این مشکل، فناوری مبتکرانه بانک الکترونیکی، خدمات خودپرداز را با کارکنان مجرب ترکیب کرد و از این طریق به مشتریان برای کارهای بانکی الکترونیکی کمک کرد. برای این منظور خروجی‌های بانک الکترونیکی (ATM) در کیوسک‌های جدیدی در خیابان در سطح شهر تعبیه شد و در آنها ویدئو برای تبلیغات با دستورالعمل‌های لازم به رنگ‌های مختلف ارائه شد. علاوه بر ارائه اطلاعات به صورت متن، خودپرداز دارای یک صفحه نمایش ساده است که برای نشان دادن نحوه استفاده از آن خدمات به مشتریان بی‌سواد، تصاویر و روش‌های گرافیکی عرضه می‌کند. هر کیوسک، با کمک سه یا چهار سخنگوی مجازی که به چندین زبان محلی صحبت می‌کند، تجهیز شد.

بانک الکترونیکی یک حساب پس‌انداز ساده ارائه می‌دهد (بدون چک و بدون کلمه عبور)، و همه حساب‌ها با بیش از ۲۵۰ راند^۳ (۵۶ دلار) مشمول سود هستند. مشتریان می‌توانند حساب نقدینگی، سپرده‌های پس‌انداز، انتقال پول به اقوام و دیگر سیستم‌ها را در کشور دریافت

1 . Standard Bank of South Africa

2 . E-bank

3 . Rand

کنند. سپرده‌گذاران با بیلان مالی اندک که مشمول دریافت جوایز می‌شوند، به صورت خودکار می‌توانند جایزه (۱۵۰۰ راند یا ۳۳۳ دلار) پوشش بیمه‌ای دریافت کنند.

با موفقیت این سیستم، در اولین سال فعالیت بیش از ۱۵۰۰۰۰ مشتری حساب بانک الکترونیکی ایجاد کردند. با این وجود، کار کردن با بانک الکترونیکی به عنوان تنها ورودی چندان سودمند نبوده است، زیرا تعداد مبادله‌ها به ازای هر دستگاه کمتر از نقطه سر به سری دستگاه بود. در سال ۱۹۹۶، بانک الکترونیکی (E.بانک)، شکست خورد و به بانک استاندارد بازگردانده شد و مشتریان بانک الکترونیکی نیز به برنامه E جدید منتقل شدند. در این سیستم جدید نیز تسهیلاتی در خروجی‌های بانک پیش‌بینی شد. تا سال ۱۹۹۸، تقریباً ۱/۴ میلیون دارندگان حساب برنامه E، از ۷۰ خروجی بانک استفاده کردند. این تعداد بیش از ۱۸ میلیون مبادله (تراکنش مالی) بانک بود که حدود ۲۴/۶ درصد مبادله‌های بانک استاندارد را شامل می‌شد.

پیش‌بینی‌ها در سال ۲۰۰۲ این رقم را ۵۰ میلیون نفر اعلام کرد که معادل ۴۲/۵ درصد تراکنش‌های مالی بانک استاندارد آفریقای جنوبی بوده است (۳۰).

یادداشت‌های پایانی

۱. ICT شامل سخت‌افزار، نرم‌افزار، شبکه و رسانه برای گردآوری ذخیره، پردازش، انتقال و آرایه اطلاعات است که می‌تواند به صورت صدا، داده، متن یا تصویر آرایه شود (بانک جهانی ۲۰۰۲).

۲. مراکز ارتباط راه دور، مکان‌های مشترکی هستند که خدمات دسترسی به ICT را برای آموزش، اطلاعات شخصی، اجتماعی و اطلاعات در زمینه توسعه اقتصادی عرضه می‌کنند (Reilly و Gomez، ۲۰۰۱).

۳. Narayan و Shah، ۲۰۰۰. بانک جهانی میزبان سه کارگاه آموزش بین‌المللی در زمینه ائتلاف و همگرایی جهانی برای رساندن صدا و نظر فقرا بود که در آن سازمان‌های مختلف و مثال‌هایی در رابطه با مباحث فقر مطرح شد. برای اطلاعات بیشتر به آدرس زیر مراجعه نمایید.

<http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/index.htm>

4. See Cecchini forthcoming; Narayan and Shah 2000.

۵. از نمونه‌های آن می‌توان به پروژه SITA (مطالعه کاربردهای فناوری اطلاعات)^۲ مورد حمایت

1 . E-plan

2 . Study of International Technology Applications

InfoDev در هند، شبکه زنان در آفریقای جنوبی و کودکان خیابانی، و پروژه مراکز ارتباطی راه دور در کلمبیا و اکوادور اشاره کرد.

۶. برای مثال، شبکه سلامت (*Healthnet*) در حال استفاده از انواع آرایه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (*ICT*) (از جمله شبکه‌های کامپیوتری متصل به تلفن و ماهواره‌های مدار نزدیک) است، تا امکان دسترسی به پژوهش‌های بهداشتی، مبادله اطلاعات در زمینه شیوع بیماری‌های همه‌گیر، و دستیابی به اطلاعات در مورد دارو و درمان‌های دارویی را برای کارکنان مراقبت از سلامت در ۳۰ کشور در حال توسعه فراهم آورد.

۷. حتی با چنین عوارض اندکی، آموزشیاران فقط می‌توانند ۸ کلاس در هفته برگزار کنند. بنابراین، تقریباً می‌توانند دو برابر حداقل دستمزد یک کارمند رسمی در برزیل عایدی داشته باشند.

8. For more information see the CDI website at <http://www.cdi.org.br/>.

Also see

Narayan and Shah 2000.

9. Bloome 2000; de Alcantara 2001; SRI International 1999; SRI International 2000.

Also see the WorLd program website at <http://www.worldbank.org/worldlinks/>

۱۰. پروژه به عنوان یک تلاش مشارکتی بین دولت هند و شرکت کامپیوتری اپل آغاز شد. اولین مرحله پروژه آزمایشی در ایالت راجستان و در نزدیک شهر *Ajmer* بین سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ اجرا شد.

11. *infoDev* 2001; Bhatnagar and Schware 2000; CMC Ltd. 2001.

12. See the World Bank's e-government website at <http://wwwl.worldbank.org/publicsector/egov/>

13. برای مثال، در کشور برزیل، (*Servico de Atendimento ao Cidadao (SAC)*) یک سیستم

کمک‌های خدمات عمومی است که توسط دولت *Bahia* ایجاد شد. واحدهای موبایل *SAC* از نواحی دور دست بازدید می‌کنند و اجازه می‌دهند تا جوامع روستایی دور از دسترس از نظر جغرافیایی، قابل دسترس برای ارائه خدمات باشند. این خدمات شامل صدور شناسنامه‌های

تولد و کارت‌های شناسایی کار هستند (بانک جهانی، ۲۰۰۲).

14. Symonds 2000. One example of such a portal is Singapore's eCitizen Centre at <http://www.gov.sg/>

15. Gyandoot 2001; Narayan and Shah 2000; Rajora 2002; World Bank 2002c.

16. See the Cristal website at <http://www.cristal.gov.ar>.

17. Radics 2001; World Bank 2002a.

۱۸. از مثال‌ها می‌توان به خدمات اطلاعات مناطق روستایی شیلی برای گروه‌های کشاورزان و همچنین *Agropol* و *Agrositio* در آرژانتین اشاره کرد.

۱۹. پایگاه اطلاعاتی تجارت الکترونیکی صنایع دستی تولید شده توسط صنعتگران کشورهای در حال توسعه را می‌فروشند که می‌توان به مراجع زیر مراجعه کرد:

Novica.com, OneNest.com, ElSouk, African Crafts Online, and many others. See Narayan and Shah 2000.

۲۰. کنفرانس سازمان ملل متحد در خصوص توسعه و تجارت (UNCTAD)^۱ برآورد کرده است که متوسط بازگشت مالی بنگاه‌های فعال در تجارت الکترونیکی در کشورهای در حال توسعه ۲۰۰۰ تا ۳۰۰۰ دلار در سال بوده است.

۲۱. تلفن گرامین در سال ۱۹۹۶ و در زمانی که دولت بنگلادش کار خود را برای آزادسازی اعطای مجوز تلفن‌های بخش خصوصی برای چهار شرکت، آماده می‌کرد، بنا نهاده شد. ۵۱ درصد از سهام تلفن گرامین متعلق به یک شرکت نروژی با نام *Telenor*، ۳۵ درصد متعلق به بانک گرامین است. بقیه سهام نیز متعلق به خانه تجارت ژاپن و گروه *Marubenu*، که شامل یک گروه متخصص شهروندان بنگلادش مقیم در آمریکاست.

22. Burr 2000; Digital Opportunity Initiative 2001; Grameen Phone 2001 and 2002;

Narayan and Shah 2000.

23. See the PEOPLink website at <http://www.peoplinc.org>. Also see *Digital Opportunity*

Initiative 2001; Narayan and Shah 2000.

24. *Baramati Initiatives 2001; Bhatnagar and Schware 2000; Cecchini*

1 . United Nations Conference on Trade and Development

forthcoming;

Gupta 2001.

25. NDDDB 2001.

26. World Bank 2002b; Bhatnagar and Schware 2000. See also India's National Dairy

Development Board website at <http://www.nddb.org>

۲۷. در آفریقا شبکه خدمات اطلاعاتی و مالی توسط مؤسسات مالی خرد به ۱۰۰۰۰۰ مشتری در ۵ کشور عرضه می شود. میانگین میزان وام ۱۲۵ دلار است.

28. Akula 2000; Digital Opportunity Initiative 2001.

29. Akula 2000.

30. Paulson and McAndrews 1998.

ابزارها و تمرین ها (شماره ۲)

توانمندسازی و راهبردهای کمک‌های کشوری بانک جهانی برای اندونزی

نتایج حاصل از گزارش اخیر فقر در اندونزی که توسط بانک جهانی، با عنوان " راهبرد کمک کشوری اندونزی"^۱ برای سال مالی ۲۰۰۳-۲۰۰۱ تهیه شد، بر سیاست‌ها و برنامه‌های مدون برای کمک و پشتیبانی از توانمندسازی مردم آسیب‌پذیر و فقیر تأکید داشت. این گزارش ابتدا مسائل توانمندسازی را مطرح، و سپس در مورد چگونگی ادغام این ملاحظات در راهبردهای کمک کشوری (CAS)^۲، از جمله فعالیت‌های استقراض و عدم استقراض^۳، به بحث پرداخت. در پایان، گزارش با مرور فعالیت‌های حمایت و پشتیبانی بانک جهانی از برنامه‌های توسعه مبتنی بر اجتماع^۴ نتیجه‌گیری و جمع‌بندی ارائه کرد.

گزارش فقر

کاهش فقر در اندونزی: ایجاد راهبردی نوین^۵ (اکتبر سال ۲۰۰۰) به بحث درباره ارتباط تنگاتنگ فقر و مسائل حکمرانی می‌پردازد. گزارش خاطر نشان می‌کند که مباحث و اقدامات بی‌شماری در مورد اقدامات دولت وجود دارد که باید برای کاهش فقر انجام داد. بدون توجه به قابلیت‌های دولت، پاسخگویی و انگیزه‌های اجرای اقدامات و فعالیت‌های جاه‌طلبانه برای کاهش فقر میسر نیست (۱). گزارش حاضر نشان می‌دهد که توسعه دموکراسی و تمرکززدایی در حال تحول و دگرگون ساختن حکمرانی در اندونزی است و ماهیت این تحولات در حکمرانی، موضوع اصلی برای فقر است، به همین دلیل سه عنصر اساسی زیرباید در کانون توجه قرار گیرند:

• **اطلاعات:** برنامه‌های کاهش فقر باید انحصار اطلاعاتی که توسط نظام‌های اداری گذشته تحت سیطره حوزه‌های خاصی قرار داشت را در هم بشکند و به انحصار آنان پایان دهد. اشاعه عمومی اطلاعات در مورد محتوای برنامه‌ها، باید قبل و در هنگام اجرای برنامه‌ها، در اولویت‌ها و بودجه‌ها منعکس گردد. به همین علت، ارتقای آگاهی‌های گروه‌های هدف، باید معیار موفقیت برنامه‌ها باشد (برای مثال فقرا و افراد آسیب‌پذیر).

• **اظهار نظر:** صدا و اظهار نظر فقرا باید در توزیع هزینه‌ها، طراحی برنامه‌ها و همچنین در اجرای برنامه‌های بخش‌های عمومی (دولتی) منعکس شود. در برنامه‌های رسیدگی به فقرا باید تلاش

- 1 . Bank's Indonesia Country Assistance Strategy
- 2 . Country Assistance Strategy
- 3 . Lending and Nonlending Activities
- 4 . Community-driven Development Programs
- 5 . Constructing Dem Strategy

شود تا حداقل آزادی و دامنه انتخاب اقشار فقیر به مانند اقشار ثروتمند باشد و در این زمینه نباید نگاه فقرا به دولت صرفاً به عنوان یک عرضه کننده خدمات باشد. اما چنین انتخاب‌هایی در همه شرایط امکان‌پذیر نیست. در بسیاری موارد کالاهای عمومی، مانند جاده‌ها و خدمات پلیس، توسط همه شهروندان جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد. لذا در چنین مواردی که کالاهای عمومی ارایه می‌شوند، اظهار نظر و صدای شهروندان، بویژه نظرات و دغدغه‌های زنان و مردان فقیر باید به صورت مستقیم در تصمیم‌گیری‌ها و ارایه خدمات مورد توجه قرار گیرند.

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری: تصمیم‌گیران در هر سطح و هر مقامی، باید نسبت به مردم در هر مرحله از برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، اجرا و پایش پروژه‌ها و برنامه‌های عمومی پاسخگو و مسئولیت‌پذیر باشند. بویژه مقامات و مسئولین رسمی باید در قبال دستاوردها و عملکردها، مسئول و پاسخگو باشند. بنابراین همواره پرسش‌هایی در این زمینه مطرح می‌شود. برای مثال آیا مردم احساس می‌کنند که خدمات عمومی برای آنان سودمند است؟ آنان چه نیازهایی دارند و آیا این نیازها در طول زمان ارایه می‌شوند؟ این موضوع به معنای عرضه خدمات عمومی جدید مبتنی بر اخلاقیات، بازنگری در ایجاد انگیزه‌ها برای خدمات مدنی و افزایش تدریجی ضوابط و مقررات و اجرای شفاف این ضوابط و مقررات است.

این گزارش، پس از برقراری این رابطه بنیادی بین حکمرانی و فقر، به بحث در مورد سیاست‌ها و برنامه‌ها در زمینه اقدام و عمل از جمله ایجاد محیط و بستر مناسب برای سیاست‌گذاری برای افزایش درآمدهای فقرا و خدمات عمومی مؤثر می‌پردازد. لذا در اینجا رسیدگی به مردم فقیر در بطن مسئولیت‌پذیری دولت قرار دارد.

محیط سیاست‌گذاری

در اولین حوزه اقدام و عمل، فرض می‌شود که خانواده‌ها و افراد از گردونه فقررها خواهند شد و آسیب‌پذیری^۱ آنان در نتیجه تلاش‌های آنان کاهش خواهد یافت. البته سیاست‌های اقتصادی که توسط دولت‌ها دنبال می‌شود، می‌توانند این تلاش‌ها را عقیم کند یا در صورت اتخاذ تدابیر مناسب به آنها کمک نماید. چارچوب‌های سیاست‌گذاری که محیط و بستر مناسبی را برای افراد بوجود آورند، می‌توانند منجر به پیشرفت و توسعه سه رکنی شوند که نتیجه آن افزایش توانمندسازی به شرح زیر است:

• پیگیری و استمرار رشد اقتصادی پایدار و شتابان:

سیاست‌هایی که باعث رشد اقتصادی به همراه افزایش دستمزدهای واقعی شوند، اشتغال را افزایش، و تورم را کاهش می‌دهند. این فرایندها نیز محیط مناسبی را برای کاهش فقر بوجود خواهند آورد. اما برای اینکه منافع حاصل از رشد به فقرا برسد، دولت باید قدم‌هایی را برای محو و ریشه‌کنی فساد بردارد و از تجارت آزاد در داخل کشور حمایت کند (این مسئله برای کشاورزان فقیر منافع سرشاری به همراه دارد)، و برای توانمندسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط تلاش کرده و درآمدهای روستائیان را افزایش دهد (از طریق رشد و بهبود بهره‌وری).

• توانمندسازی اقتصادی افراد فقیر:

برای اینکه رشد اقتصادی برای کاهش فقر مؤثر باشد، فقرا باید به دارایی‌ها و درآمدهای منصفانه حاصل از محصولات خود، به صورت عادلانه دسترسی داشته باشند. در این میان، سیاست‌های مؤثر برای بازارها، نیروی کار، سرمایه (پول، پس‌اندازها)، زمین و منابع طبیعی، عوامل تعیین‌کننده قلمداد می‌شوند.

• هزینه‌های عمومی معطوف به فقر:

توزیع هزینه‌های عمومی که باعث حفظ و ثبات بیلان مالی شود و تمرکززدایی را تشویق کند و همزمان، منافع آنها عاید فقرا گردد، سومین عنصر کلیدی سیاست‌گذاری‌های اقتصادی قلمداد می‌شوند. این اقدامات بسیار حائز اهمیت هستند، زیرا براساس چنین اقداماتی مشخص می‌شود که چه یارانه‌هایی می‌توانند حذف شوند (در حال حاضر بیشتر منافع یارانه‌ها عاید افراد ثروتمند می‌شود، اما روش‌های مستقیمی برای کمک و حمایت از فقرا وجود دارد). همچنین بررسی الگوهای هزینه‌کرد منابع عمومی در بین بخش‌ها و در درون بخش‌ها برای تعیین اینکه چه کسانی سود می‌برند و چه کسانی منتفع می‌شوند، و همچنین حمایت و پشتیبانی نظام‌های پرداخت منطقه‌ای برای کاهش نابرابری نیز بسیار حائز اهمیت هستند.

عرضه مؤثر خدمات عمومی

دومین حوزه اقدام بر مسائل عرضه خدمات عمومی مؤثر تأکید دارند که با حکمرانی محلی آغاز می‌شود و شامل خدمات اساسی در زمینه بهداشت، آموزش، زیربنای، حمل و نقل و دسترسی و

تورهای ایمنی^۱ هستند. در هر کدام از این حوزه‌ها، گزارش حاضر بر عوامل موثر بر چگونگی عرضه مطلوب خدمات و چگونگی پاسخگویی برای تأمین نیازهای شهروندان تأکید دارد.

- **حکمرانی محلی مردم محور.** در این حکمرانی، تمرکز زدایی خدمات عمومی و مسئولیت‌های توسعه به دولت‌های منطقه‌ای تفویض می‌شود. این گزارش در جستجوی سازوکارها و روش‌هایی است که در آنها مؤلفه‌ها و ارکان حکمرانی خوب باید در انتخابات محلی، ساختار خدمات مدنی، فرایندهای بودجه، طراحی برنامه، مسئولیت‌پذیری در برابر منابع عمومی، مدنظر قرار گیرند. به همین دلیل تمرکز زدایی می‌تواند عرضه خدمات عمومی را بهبود دهد.

• سلامت پایه، آموزش و زیربنای تامین کننده نیازهای فقرا

گزارش درباره روش‌های مختلف بازنگری در عرضه خدمات عمومی برای پاسخگویی به نیازهای محلی، بویژه نیازهای اقشار فقیر به بحث می‌پردازد. چنین سازوکاری انگیزه‌های بیشتری را در عرضه کنندگان خدمات بوجود آورد. اقدامات طرف تقاضا^۲ بازخوردهایی را به عرضه کنندگان خدمات ارایه می‌دهد و مسئولیت‌پذیری آنان را برای ارایه خدمات کافی و مناسب به فقرا بیشتر می‌کند و باعث ظهور میانجیگری^۳ تسهیلگرانی^۴ می‌شود که کمک می‌کنند تا فقرا نظرات و صدای خود را به سطوح بالاتر برسانند.

• ایجاد تورهای امنیتی برای اقشار فقیر و پشتیبانی از گروه‌های آسیب پذیر برای رویارویی با تکانه‌ها:

گزارش خاطر نشان می‌کند که دو گروه به توجه ویژه‌ای نیاز دارند. گروه اول، شامل شماری از افراد فقیر هستند که هیچگونه درآمدی ندارند (زنان بیوه، بی سرپرستان، افراد محروم و افراد معلول). به همین دلیل این گروه به کمک برای کار و درآمد نیاز دارند. گروه دوم، که گروه بزرگتری را شامل می‌شود، به علت از دست دادن شغل یا بیماری، کار خود را از دست داده‌اند و فاقد تورهای حمایتی هستند، لذا به کمک‌های موقت نیاز دارند. این کار از فروافتادن این افراد در دام فقر جلوگیری می‌کند و به آنها کمک می‌کند تا دوباره به فعالیت‌های مولد باز گردند.

1 . Safety Nets
2 .Demand Side Measures
3 . Broker
4 . Facilitators

راهبرد کمک کشوری برای اندونزی

ایده‌های مشابه‌ای که گزارش فقرا سازماندهی می‌کنند، هسته مرکزی راهبرد کمک کشوری (CAS) را تشکیل می‌دهند. راهبرد کمک‌های کشوری (CAS) بیان می‌کند که:

"اهداف آرمانی راهبرد کمک کشوری (CAS) گروه بانک جهانی، کاهش فقر و آسیب‌پذیری در فضای باز سیاسی و غیرمتمرکز خواهد بود، این کار مستلزم توجه به سیاست‌های تمرکززدایی از سوی دولت است که باعث رشد اقتصادی فراگیر به عنوان پیش شرط کاهش فقر خواهد بود. همزمان، کیفیت رشد نیز باید پایدار باشد و به صورت واقعی اقشار فقیر را منتفع سازد. اما این مسئله به معنای این نیست که دولت چه کاری انجام می‌دهد یا دولت چگونه هزینه می‌کند، بلکه چگونگی عرضه مناسب خدمات است که اهمیت دارد. بهبود مستمر حکمرانی برای بازگرداندن اعتماد به سرمایه‌گذاران خصوصی و ایجاد فرصت برای افراد فقیر در این زمینه بسیار حائز اهمیت هستند. با تمرکززدایی کارکردهای دولت در حوزه‌های مختلف، لازم است تا اقدامات زیادی برای تقویت و توانمندسازی در سطوح ملی و محلی برای تضمین عرضه خدمات عمومی کارآمد به افراد فقیر انجام شود (۲)."

در کل، راهبرد کمک کشوری (CAS)، به صورتی موشکافانه سه حوزه کلان دارای اولویت را تشریح می‌کند که به هر کدام از آنها برای توانمندسازی و حکمرانی باید نگاه ویژه‌ای مبذول داشت.

* ثابت نگه داشتن قیمت برنج و بازنگه داشتن فضای تجارت داخلی و حمایت از توسعه روستایی از طریق تأمین زیربناها، اعتبارات و گسترش خدمات. بانک جهانی همچنان به ارابه توصیه‌های سیاست‌گذاری و کمک به این حوزه‌های بحرانی ادامه خواهد داد و از برنامه‌های سرمایه‌گذاری که بر توانمندسازی توسعه روستایی تأکید دارند، حمایت خواهد کرد.

* حمایت از توانمندسازی فقرا از طریق دسترسی به مالکیت زمین و منابع طبیعی و افزایش دسترسی اقشار فقیر به خدمات مالی: بانک جهانی در حال فعالیت با ذی‌نفعان مختلف به منظور سیاست‌گذاری در زمینه مدیریت جنگل‌ها و زمین است. علاوه بر این، کارها و مطالعات تحلیلی نیز در حال انجام است و بانک از تهیه برنامه‌های سیاست‌گذاری توسعه و مدیریت سرزمین به منظور معکوس کردن فعالیت‌های گذشته تخصیص زمین، که عمدتاً به ضرر افراد فقیر بوده است، حمایت می‌کند. حمایت بانک جهانی از اعتبارات خرد به منظور افزایش دسترسی افراد فقیر و تقویت نهادی، به جای یارانه‌های اعتباری، معطوف خواهد شد. برای این منظور، پروژه‌های اعتباری روستایی برای سال مالی ۲۰۰۳ پیش‌بینی شد.

* توجه به وضعیت افراد فقیر در هزینه‌کرد منابع عمومی از جمله بررسی اینکه کدام یارانه‌ها

می‌توانند حذف شوند و حمایت و پشتیبانی از کاهش فقر از طریق دولت‌های محلی: بانک جهانی همچنان به حمایت‌های خود از سیاست‌های دولتی برای کاهش یارانه‌های سوخت و هدایت این منابع به سوی برنامه‌های حمایت از فقرا، ادامه خواهد داد. به منظور تشویق سیاست‌های کاهش فقر از طریق انتقال بودجه در سطح محلی، بانک جهانی بر چارچوب‌های انتقال منابع مالی سازمان یافته و همچنین رعایت حداقل استانداردهای عرضه خدمات تأکید خواهد کرد. این کار از طریق توصیه‌های سیاستی و کمک‌های فنی در پروژه‌های مختلف از جمله سلامت، آموزش و زیرساخت‌ها انجام خواهد شد.

ایجاد نهادهای ملی برای پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت

راهبرد کمک‌های کشوری (CAS) بر این موضوع تأکید دارد که بهبود حکمرانی برای اظهار نظر فقرا و رساندن صدای آنان به دولت‌ها بسیار حیاتی است. اقدامات در این حوزه‌ها به شدت بر فعالیت‌های تحلیلی و مشاوره‌ای در سطوح ملی و اصلاحات قانونی و قضایی، اصلاحات خدمات مدنی، تمرکززدایی و کنترل‌های دولت، تکیه دارد.

عرضه بهتر خدمات عمومی برای فقرا

دستور کار حکمرانی در سطح ملی و محلی با سومین حوزه راهبرد کمک کشوری تکمیل می‌شود. در اینجا، راهبرد بانک جهانی بر تمرکززدایی و اصلاحات دموکراسی‌اندوزی به منزله فرصتی برای حمایت از توانمندسازی، در سه جنبه مورد توجه قرار گرفته است که شامل حمایت از اصلاحات برای مدیریت شفاف و پاسخگویی بخش عمومی در سطح محلی، ایجاد بسترهای لازم برای مشارکت جامعه در پروژه‌های بخشی (برای مثال توانمندسازی انجمن‌های آب‌بران)، و توسعه پروژه‌هایی با مشارکت جوامع و دولت‌های محلی.

طی دوره اجرای راهبردهای کمک‌های کشوری، تمرکززدایی دولت‌اندوزی امیدواری‌های زیادی را علیرغم ریسک زیاد برای عرضه خدمات عمومی بوجود آورد. تمرکززدایی از طریق نزدیک کردن و ایجاد اعتماد بین دولت‌ها با مردم، باعث شفاف‌تر شدن و پاسخگوتر شدن دولت‌ها می‌شود. البته، تجربه‌های بین‌المللی مختلف نشان می‌دهد که تمرکززدایی به خودی خود باعث توانمندسازی نمی‌شود، بلکه تمهیداتی دیگری نیز باید پیش بینی شود. راهبردهای بانک جهانی برای حمایت از اصلاحات، پیشنهاد می‌کند که کمک‌های حمایتی باید به صورت مستقیم به سوی دولت‌های محلی که در جنبه اول اصلاحات فعالیت‌های حمایت از فقرا قرار دارند، سوق داده شوند، لذا باید گام‌هایی به سوی شفاف‌تر شدن و عرضه

خدمات عمومی بردارند. برای شناخت دولت‌های محلی و شناسایی اصلاح‌طلبان، راهبردهای کشوری باید شامل فرایندهایی برای مشارکت عمیق‌تر با دولت‌های محلی و سازمان‌های مدنی در سه استان و ۱۰ شهرداری باشد. این مشارکت باید از طریق مذاکرات و بررسی و بازنگری هزینه‌های عمومی انجام شود. انتظار می‌رود که این فعالیت با حمایت و تلاش دولت‌های محلی منتخب به منظور شفاف‌شدن و پاسخگوشدن آنان به شهروندان و یادگیری از ذی‌نفعان محلی آغاز گردد. اینها چالش‌های کلیدی در منطقه هستند و مبنای تحلیلی برای انتخاب مناطقی که بانک جهانی می‌تواند در آنها فعالیت کند، ارایه می‌دهند. همزمان با تعهد دولت به دولت‌های محلی در زمینه اصلاحات مدیریت بخش عمومی، مطالعات ساختاری و پروژه‌های پیشنهادی نیز در حال بررسی هستند که اصلاحات توانمندسازی را هدایت می‌کنند. مدیریت بخش آب مثال خوبی در این زمینه است. براساس گستره‌ای از اصلاحات قانونی و نهادی و حمایت بانک جهانی از وام‌های تعدیل ساختاری بخش آب، مقامات و مسئولین ملی، استانی و حوزه‌آبخیز در حال ایجاد انجمن‌هایی از جامعه مدنی و سایر ذی‌نفعان برای بهبود پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت هستند. چنین اصلاحاتی به دولت‌های محلی برای تأمین نیازها و نهادینه کردن روش‌های مشارکتی برنامه‌ریزی، ظرفیت‌سازی و حفظ و نگاه‌داری زیربناهای روستایی و مدیریت آب کمک زیادی خواهد کرد.

برای اینکه چنین اصلاحاتی عملی شود، پروژه توسعه آبیاری و مدیریت آب^۱، از سال ۱۹۹۷، انجمن‌های خود مختار کاربران آب را در جاوه ایجاد کرد. تا سال ۲۰۰۱، بیش از ۳۶۰ انجمن، با عضویت نیم میلیون خانوار روستایی شروع به فعالیت کردند. این انجمن‌ها (که اعضای آنان کاربران خدمات آبیاری هستند)، رهبران خود را انتخاب، و عوارض و هزینه‌های آبیاری را جمع‌آوری می‌کنند و عملیات و نگاه‌داری زیربناهای راهبری، و آب را برای مصارف مختلف تخصیص می‌دهند. در برخی از نواحی (*kabupatens*) بخشی از بودجه آبیاری به این انجمن‌های آبیاری منتقل می‌شود تا برای فعالیت‌های نگهداری تاسیسات هزینه کنند. شواهد اولیه نشان می‌دهد که در نتیجه اتخاذ این سازوکارها، بهره‌وری و تولید محصول و همچنین درآمد روستائیان بهبود پیدا کرد و آب و منابع مالی به صورت کارآمدتری به مصرف رسیده است. همچنین کمک بلاعوضی از سوی دولت هلند این امکان را فراهم خواهد کرد که این روش در جزیره جاوه به صورت آزمایشی در آینده اجرا شود. علاوه بر این، برای برنامه مدیریت منابع آب، وام سرمایه‌گذاری جدیدی از بهبود حکمرانی، پاسخگویی و اهداف توانمندسازی کاربران آب در مراحل بعدی، حمایت خواهد کرد.

پروژه‌های توانمندسازی جوامع محلی با کمک مالی بانک جهانی^۱ برنامه‌ریزی پایین به بالای^۲ آندونزی را پایه‌گذاری کرده است. برای مردم آندونزی تأمین نیازهای زیربنایی روستائیان برای حل مشکلات دسترسی به آموزش، بهداشت و آب سالم و بهداشتی از مهمترین اولویت‌های توسعه محسوب می‌شوند. مطالعات نشان می‌دهد که مشارکت جوامع می‌تواند به کاهش هزینه‌ها، افزایش کیفیت و مالکیت و نگهداری بهتر زیرساخت‌ها منتهی شود. با این وجود، در همه موارد، نظام انتقال بودجه از بالا به پایین، رویکرد مناسبی نبوده است و به کندی به نظام برنامه‌ریزی پایین به بالا پاسخ می‌دهد. افزون بر این، بررسی برنامه‌های جوامع مختلف محلی در این زمینه نشان داد که مشکل انحصار توسط نخبگان و زودبندهای سیاسی نیز وجود دارد. البته پایه‌گذاری زیرساخت‌ها، بدون ایجاد محیطی مطمئن و مدیریت آن کافی نیست.

پروژه‌های بزرگ مقیاس بانک جهانی و بخش دولتی برای رویارویی و پاسخ به مشکلات برنامه‌ریزی پایین به بالا از اواسط دهه ۱۹۹۰ و با مطالعه نهادهای محلی^۳ (FY۹۸ و LLI) از یک سو، و پروژه تأمین آب و بهداشت برای جوامع کم درآمد^۴ (FY۹۲ و WSSLIC)، و نیز پروژه زیر بناهای روستایی^۵ (FY۹۵ و VIP) از سوی دیگر، آغاز شد. پروژه تأمین آب و بهداشت برای جوامع کم درآمد (WSSLIC)، اولین پروژه‌ای بود که دولت آندونزی به منظور مشارکت جوامع در تصمیم‌گیری‌های پروژه مورد حمایت قرار داد. برای این منظور جوامع محلی مکلف شده بودند که هم به صورت نقدی و هم به صورت غیرنقدی از پروژه حمایت کنند. پروژه یاد شده از مشارکت مردم برای برنامه‌ریزی بهداشت و تأمین آب به همراه آموزش‌های بهداشتی به منظور بهبود بهداشت و سلامت روستائیان بهره برد. یکی دیگر از منافع اجرای پروژه، آزاد شدن زمان صرف شده برای انتقال آب به سایر فعالیت‌های مولد بود. از دیگر پروژه‌های مشارکتی می‌توان به پروژه ملی مدیریت و حفاظت حوزه آبخیز^۶ (FY۹۳ و NWMCP) اشاره کرد. در این پروژه نیز منابع مالی به صورت مستقیم به گروه‌های جوامع منتقل شد. اما پروژه زیرساخت روستایی (VIP)، اولین پروژه‌ای بود که در آن منابع به صورت مستقیم و در مقیاسی کلان به روستاهای جاوه منتقل شد. روستائیان منابع مالی این پروژه را به منظور ایجاد زیربناهای روستائیان مورد

- 1 . Bank – funded Community Empowerment
- 2 . Bottom – Up Planning
- 3 . Local –Level Institutions
- 4 . Water Supply and Sanitation for Low Income Communities
- 5 . Village Infrastructure Project
- 6 . National Watershed Management and Conservation Project

استفاده قرار دادند. البته باید متذکر شد، ابتدا تردیدهای زیادی در مورد این سیستم وجود داشت که آیا چنین سیستمی می‌تواند به صورت مؤثری مورد استفاده قرار گیرد.

مطالعه نهادهای محلی (LLI)، عدم سازگاری بین اولویت‌های جامعه و تصمیمات سرمایه‌گذاری توسعه‌ای و پروژه‌های توسعه منطقه‌ای کشاورزی را نمایان ساخت. این پروژه از شکاف بین نهادهای دولتی و سازمان‌های جامعه مدنی حکایت داشت و نشان داد که برخی فرایندهای اجتماعی عامل ایجاد این شکاف‌ها بوده‌اند. یافته‌های کلیدی این پروژه از قابلیت‌های بالقوه نهادهای مدنی حکایت داشت که می‌توانند علیرغم امتناع و عدم تمایل دولت برای مشارکت جامعه مدنی، در تصمیم‌گیری‌ها نقش زیادی برای توسعه محلی ایفا نمایند. همچنین ارزیابی فقر بانک جهانی از ارتباط تنگاتنگ اصلاحات حکمرانی محلی و خدمات عمومی طرف عرضه و راهبردهای نوین کاهش فقر حکایت داشت. این یافته‌ها با فعالیت‌های دانشگاهی در زمینه سرمایه اجتماعی، و همچنین با فعالیت‌ها و مطالعات انجام شده در کشورهای دیگر در خصوص توسعه اجتماع محور کاملاً سازگاری داشت.

راهبرد بانک جهانی برای توسعه اجتماع محورها دیدگاه‌های دولت در زمینه تمرکززدایی و اصلاحات محلی تکامل پیدا کرده است. با این وجود، بطن و محور این راهبرد بر استفاده از پروژه‌ها برای ایجاد سازگاری و تفاهم بوده است که نشان می‌دهد، تدوین برنامه‌های توانمندسازی مناسب می‌تواند به نرخ بازگشت سرمایه بیشتر و منافع زیادتری برای فقرا (و همچنین پاسخگویی بهتر برای استفاده شفاف‌تر از منابع) و سرانجام به نتایج پایدارتری منتهی شود. کمک‌های بانک جهانی به این نوع از برنامه‌ها، چندان بر فعالیت‌های بخشی تفصیلی معطوف نبوده است. پروژه زیربنای روستایی (VIP)، ابتدا تجهیزات ماشینی در مقیاس بزرگ ارائه کرد تا جوامع منابع را به صورت مستقیم دریافت و این منابع را به شیوه‌ای مسئولانه مدیریت کنند درس‌های آموخته شده از پروژه تأمین آب و بهداشت برای اجتماعات کم درآمد (WSSLIC) به صورت ریشه‌ای از زیرساخت‌های روستایی از طریق توانمندسازی اجتماعات پشتیبانی کرد. گزارش تکمیلی اجرای پروژه حفاظت و مدیریت حوزه آبخیز ملی نشان داد که مشارکت مستقیم ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت فعالیت‌های کلیدی، به عنوان مثال- حفاظت از زیربنای روستایی- برای درک و شناخت از پایداری پروژه‌های توسعه‌ای بسیار حائز اهمیت هستند. به محض اینکه، نظامی برای انتقال و مدیریت منابع مالی و پروژه‌ها در سطوح روستایی و جامعه برقرار می‌شود، سایر پروژه‌ها نیز از این سازوکارها برای کمک‌های توسعه‌ای استفاده خواهند کرد.

در اواسط دهه ۱۹۹۰، تصویب پروژه‌های جدید از قراردادهای بزرگ در زمینه پروژه‌های زیر

بنایی بزرگ مقیاس، به سوی پروژه‌هایی که به صورت مستقیم منابع مالی آنها تحت کنترل جوامع محلی قرار دارد، معطوف شده است. در اواسط دهه ۱۹۹۰، کمتر از ۱۰ درصد پروژه‌های مصوب بانک جهانی به صورت مستقیم به سوی جوامع هدایت می‌شد، اما پس از این دهه این سهم به یک سوم و از سال مالی ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۱ این سهم به بیش از ۵۰ درصد پروژه‌های مصوب بانک جهانی افزایش یافته است، به گونه‌ای که در یکسال، حدود ۷۵ درصد آن صرف توانمندسازی جوامع شده است. برای مثال، پروژه غیرمتمرکز کشاورزی و ترویج جنگلداری^۱ که به صورت آزمایشی انجام شد، به کارکنان ترویج کمک کرد تا بهتر بتوانند به نیازهای کشاورزان از طریق کنترل بیشتر بر منابع مالی پروژه، پاسخ دهند. دومین پروژه تأمین آب و بهداشت برای جوامع کم درآمد، پروژه زیرساخت روستایی را برای مشارکت اجتماع محلی، و در مرحله بعد در بخش سلامت تصویب کرد. باید یادآور شد که ارزش رویکردهای توانمندسازی صرفاً به نواحی روستایی محدود نمی‌شود. پروژه فقر شهری نیز نشان داده است که درآمد ساکنان فقیر شهری را می‌توان از طریق مشارکت‌های مدنی افزایش داد. پروژه‌های قدیمی‌تر نیز بر اساس موفقیت پروژه‌های مشارکتی، اصلاح و بازنگری شدند. پس از وقفه‌ای دو ساله، در اواخر دهه ۱۹۹۰ به منظور کنترل بیشتر، دو پروژه توسعه منطقه‌ای (*Nusa Tenggara* و *Sulawesi*) توسط روستائیان بازنگری شد. در حال حاضر این پروژه‌ها در آستانه رسیدن به موفقیت قرار دارند.

پروژه توسعه *Kecamatan (KDP)*^۲ رویکرد جاه طلبانه‌ای را برای مشارکت بنا نهاد. مرحله اول پروژه *KDP* در سال ۱۹۹۸ آغاز شد که تا سال ۲۰۰۲ حدود ۲۷۳ میلیون دلار به این پروژه تخصیص داده شد. از مجموع ۶۷۵۰۰ روستا در اندونزی، بیش از ۱۲۰۰۰ روستایی بسیار فقیر در پروژه *KDP* شرکت کردند که تا این تاریخ، مجموع جمعیتی که از پروژه منتفع شده‌اند، تقریباً معادل ۱۰ میلیون نفر بوده است. با توجه به بسترسازی‌هایی که توسط پروژه زیرساخت‌های روستایی (*VIP*) انجام شد، اولین پروژه *KDP* بر افزایش مشارکت ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری، از جمله تصمیم‌گیری در زمینه بازنگری و اصلاح نقش‌های نظارتی و مشاوره‌ای برای دولت‌های غیرمتمرکز محلی تأکید داشت و برای نخستین بار نیز نقش نهادی برای پایش توسط جامعه مدنی نهادینه شد. همچنین پروژه *KDP* گزینه‌های جدیدی را برای پروژه‌ها مطرح کرد، بنابراین، برای نخستین بار، روستائیان به صورت کامل در برنامه ریزی پروژه و بودجه‌ریزی آن درگیر شدند. در سال دوم ۱۰۰ میلیون دلار به پروژه تخصیص داده شد. ۷۵ درصد از کمک‌های بلاعوض روستاها جهت ساخت زیربنای روستایی از جمله جاده‌ها (۶۲ درصد کل زیرساخت)، پل‌ها (۱۰ درصد)، آبیاری (۸ درصد)

1 . Decentralized Agriculture and Forestry Extension Project

2 . Kecamatan Development Project

و آب سالم (۷ درصد) مورد استفاده قرار گرفت. هزینه‌های زیربنای اقتصادی که از طریق روش‌های *KDP* انجام شد، حدود ۳۰ درصد کمتر از روش‌های سنتی برای اجرای زیرساخت‌ها در همان مکان‌ها بود. ضمناً ۲۵ درصد باقیمانده کمک‌های بلاعوض پروژه *KDP* برای فعالیت‌های اقتصادی به مصرف رسید.

منافع کاهش فقر ناشی از سرمایه‌گذاری در روستاها بسیار زیاد بود. تصور می‌شود که ۷۷ درصد از منافع وام *KDP*، عاید فقیرترین اعضای این جوامع شده است که حدود ۳۸ درصد آنان را زنان تشکیل می‌دادند. در سال اول حدود ۵ میلیون نفر در نتیجه کار کردن در این پروژه دستمزد دریافت کردند، زیرا دستمزدها به اندازه حداقل دستمزدهای کشاورزی تصویب شده بود و تقریباً همه دستمزدها به افراد فقیر و آسیب‌پذیر پرداخت شد. بررسی‌های مستقل نشان داد که متوسط نرخ بازگشت سرمایه زیرساخت‌هایی که به روش *KDP* اجرا شده بودند، ۳۰ تا ۴۰ درصد بوده است که تقریباً همه این منافع عاید روستائیان شده است. همچنین، نمونه‌ای که از یکی از مکان‌های اجرای پروژه گردآوری شد، نشان داد که ۶۰ درصد افرادی که در جلسات پروژه شرکت می‌کردند، افراد فقیر بودند که ۴۰ درصد آنان را زنان تشکیل می‌دادند.

دومین مرحله پروژه *KDP* براساس برنامه مشارکت بیشتر فقرا و براساس پیوند فقر-حکمرانی^۱ ادامه خواهد یافت. با رقمی معادل ۳۲۵ میلیون دلار، این پروژه حدود ۷۵ درصد برنامه وام اندونزی را به خود اختصاص می‌دهد. محورا اصلی اجرای این پروژه‌ها، فعالیت‌هایی هستند که بتوانند توانایی‌ها و قابلیت‌های جوامع را برای ارزیابی نیازهای توسعه خود و مشارکت دولت‌های محلی و سایر ذی‌نفعان برای حل مشکلات را افزایش دهند. با این وجود، هر چند فرض می‌شود که مؤسسات و نهادهای شاخص برای عرضه خدمات مناسب به افراد فقیر، نقش حیاتی و بنیادی دارند، اما هنوز این نهادها به حمایت‌های فنی برای عرضه خدمات نیاز دارند. به همین دلیل پروژه‌های جدید بر توسعه ظرفیت‌های فنی محلی برای طراحی، مدیریت و نگه‌داری تأسیسات زیربنایی تأکید می‌کنند.

یادداشت‌های پایانی

1. *World Bank 2001b*, p. vii.
2. *World Bank 2001a*, p.19.

منابع و ماخذ

- *World Bank. 2001a. "Country Assistance Strategy of the World Bank Group in Indonesia."* Report No. 21580-IND. Indonesia Country Management Unit, East Asia and Pacific Region and the International Finance Corporation, East Asia and Pacific Department, Washington, D.C.

-*World Bank. 2001b. Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy. Environment and Social Development Sector Unit, East Asia and the Pacific Region, Washington, D.C.*

ابزارها و تمرین ها (شماره ۳)

توانمندسازی برنامه کشوری ویتنام

کشور ویتنام، پس از تصویب راهبرد "doi moi" (نوسازی)^۱ در سال ۱۹۸۶ و آغاز مجموعه‌ای از اصلاحات اقتصادی، بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ از میانگین رشد تولید ناخالص داخلی^۲ (GDP) ۸ درصدی برخوردار شد. به موازات این تحولات، فقر مطلق نیز در این کشور از ۵۸ درصد در سال ۱۹۹۳ به حدود ۳۷ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت و شمار افراد فقیری که «زیر خط فقر غذایی»^۳ قرار داشتند نیز از ۲۵ درصد به ۱۵ درصد تنزل پیدا کرد. روندهای شاخص‌های غیر پولی رفاه^۴ نیز از بهبود استانداردهای زندگی حکایت داشت. دسترسی به سلامت، آموزش و خدمات زیربنایی برای کل جمعیت نیز توسعه پیدا کرد.

افزون بر این حرکت به سوی اقتصاد بازار محور نیز به تغییر و دگرگونی‌هایی در ساختار سیاسی کشور منتهی شد. بر اساس قانون اساسی جدید مصوب سال ۱۹۹۲، حزب کمونیست همچنان بعنوان نهاد رهبری و هدایت کشور در قدرت باقی ماند، اما باید در چارچوب قوانین و مقررات و قانون اساسی فعالیت نماید. رای‌گیری برای انتخاب مجلس ملی از طریق رای‌گیری سراسری و آرای مخفی نیز توسعه پیدا کرد.

در سال‌های اخیر، دولت برای بهبود ارتباطات و تشویق جریان دو سویه اطلاعات و دیدگاه‌ها، گام‌های مؤثری برداشته است. در سال ۱۹۹۸، قانون دموکراسی فرودستان^۵ تصویب شد و چارچوب قانونی برای مشارکت شهروندان در فرایندهای تصمیم‌گیری در سطح جامعه و حق پایش و نظارت بر هزینه‌های دولت محلی تصویب شد. هرچند، ظرفیت شهروندان برای مشارکت مؤثر، بویژه به علت نبود آگاهی از حق رأی دادن همچنان محدود باقی مانده است، اما قانون یاد شده به عنوان گامی مؤثر برای افزایش شفافیت و پاسخگویی مقامات دولت‌های محلی قلمداد می‌شود.

-
- 1 . Renovation
 - 2 . Gross Domestic Production
 - 3 . Food Poverty Line
 - 4 . Nonmonetary Indicators
 - 5 . Grassroots Democracy Decree

پایه‌ریزی بلوک‌هایی برای تقویت دستور کار توانمندسازی^۱

راهبرد کمک‌کشوری سال ۱۹۹۸

اولین کمک بانک جهانی به کشور ویتنام برترمیم زیرساخت‌هایی که طی جنگ‌های متوالی ویران شده بود، و همچنین بازسازی بهداشت و نظام آموزشی معطوف بود. برنامه به گونه‌ای طراحی شد تا به نرخ بالایی بازگشت سرمایه دست پیدا کند و از طریق رشد فراگیر بر فقر تأثیر بگذارد. راهبرد اخیر کمک‌کشوری در سال ۱۹۹۸ به منظور حمایت از تلاش‌های دولت برای ترمیم رشد که در اواخر دهه ۱۹۹۰ در نتیجه بحران اقتصادی منطقه‌ای کاهش یافته بود، تدوین شد. این راهبرد کمک‌کشوری بر ضرورت توجه بر کیفیت رشد و کاهش فقر، مسائل اجتماعی و توسعه روستایی تأکید داشت. علاوه بر این، راهبرد مذکور به ضرورت توسعه ارتباطات شفاف بین پروژه‌ها و مذاکرات سیاست‌گذاری به منظور توجه بیشتر بر توسعه کارایی مدیریت دولتی، بویژه پاسخگویی بخش عمومی تأکید می‌کرد.

راهبرد کمک‌کشوری (CAS) سال ۱۹۹۸ شامل شماری از عناصر و مؤلفه‌هایی است که هدف آن تقویت صدا و اظهار نظر فقرا در برنامه‌ریزی پروژه‌ها و در مقیاسی کلان‌تر در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی دولتی است. این مؤلفه‌ها شامل موارد زیر است:

* معرفی دو پروژه توسعه اجتماع محور در فقیرترین مناطق کشور (پروژه زیرساخت روستایی اجتماع محور^۲ و پروژه کاهش فقر در نواحی کوهستان‌های شمالی^۳). در این پروژه‌ها هم مسئولیت برنامه‌ریزی و هم مسئولیت‌های مدیریت منابع به سطح اجتماع تفویض شد.

* برنامه‌هایی برای ارزیابی‌های فقر مشارکتی (PPAs)^۴ در مناطق فقیر به منظور تشکیل یک بخش مکمل از ارزیابی فقر مشارکتی.

* نوآوری‌هایی در زمینه ارتقای شفافیت و مسئولیت‌پذیری برای استفاده از منابع عمومی از طریق افزایش تمرکززدایی و مشارکت. این نوآوری‌ها شامل بازنگری در هزینه‌های عمومی، همکاری مشارکتی استانی با همکاری برنامه توسعه سازمان ملل متحد و اکسفام GB Oxfam برای تقویت برنامه‌ریزی مشارکتی در استان Tra Vinh و کار برای تقویت و توانمندسازی جامعه مدنی محلی بود.

به استثنای حمایت‌های برنامه‌ریزی شده برای تقویت جامعه مدنی محلی (که سرانجام

- 1 . Empowerment Agenda
- 2 . Community – based Rural Infrastructure Project
- 3 . Northern Mountains Poverty Reduction Project
- 4 . Participatory Poverty Assessments

دولت تصمیم گرفت تا از منافع آن چشم‌پوشی کند)، این نوآوری‌ها، بسترها و زیرساخت‌های مناسبی را برای تلاش‌های آینده و ایجاد پیوند مستحکم بین خانوارهای فقیر و فرایندهای تصمیم‌گیری فراهم کرده است. هیئت بانک جهانی در ژوئن سال ۲۰۰۱ پروژه زیرساخت روستایی اجتماع محور را با رقم (۱۰۲/۷۸ میلیون دلار)، و پروژه کاهش فقر کوهستان‌های شمالی را در اکتبر همان سال با رقم (۱۱۰ میلیون دلار) تصویب کرد. ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPAs) اثرات گسترده و مهمی به همراه داشت و بازنگری هزینه‌های عمومی نیز به برنامه جامع پیگیری فعالیت‌ها منتهی شد که باعث بهتر شدن پاسخگویی مسئولین محلی به جوامع فقیر شد.

ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPAs) و ویتنام: یورش به فقر^۱

علیرغم موفقیت‌های قابل توجه کاهش فقر و افزایش استانداردهای زندگی در دهه ۱۹۹۰ برای همه گروه‌ها در کشور ویتنام، ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPAs) برای موضوع تأکید داشت که کدام خانوارها احساس بیگانگی با فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری می‌کرده‌اند (۱). این مطالعات بر محدودیت‌هایی که فقرا برای دسترسی به اطلاعات اساسی با آن روبرو بودند و بر زندگی آنان تأثیر دارند، تأکید داشت. شواهد گوناگون نشان داده است که برخی از گروه‌ها مانند زنان، اقلیت‌های قومی و مهاجرین غیرقانونی، در مقایسه با دیگران قدرت کمتری برای اظهار نظر دارند، به همین دلیل غیرممکن بود که بتوانند در فرایندهای تصمیم‌گیری مشارکت داشته باشند. براساس این یافته‌ها، ارزیابی مشارکتی فقر در ویتنام با عنوان یورش به فقر، مسائل حکمرانی محلی و دموکراسی اقلیت فرودست در بطن مباحث برابری اجتماعی مطرح هستند که باید در کانون توجه قرار گیرند. در حال حاضر از نوآوری‌های جدیدی برای رویارویی با این مسائل و برنامه‌ریزی برای حل آنان استفاده می‌شود که در قسمت‌های بعد درباره آنها بحث خواهد شد. فرایند اجرای ارزیابی‌های مشارکتی فقر و تلفیق یافته‌های آنها در ارزیابی فقر مستلزم مشارکت تصمیم‌گیران دولتی در سطح ملی و محلی است. ایجاد پایه ریزی ساختار حکمرانی متشکل از ذی‌نفعان مختلف - از جمله کارگروه فقر مهمترین اصل بوجود آوردن اجماع و تفاهم در مورد این یافته‌هاست (۲). در نتیجه، مسائلی که در مورد آنها حساسیت وجود داشت و به ندرت در سیاست‌گذاری‌های عمومی به بحث گذاشته می‌شد، مانند عدم حق اظهار نظر و بی‌قدرتی، باعث شد تا تفاهم نامه دولتی در این زمینه به امضاء برسد. بنابراین احساس می‌شود که روش‌های ارزیابی مشارکتی فقر که اجرا شده بود، همانند تولید اطلاعات، برای

افزایش آگاهی‌ها در زمینه اهمیت برخی از مسائل توانمندسازی بسیار حائز اهمیت می‌باشند. دولت از ارزیابی‌های مشارکتی فقر به عنوان اطلاعات زمینه برای آماده‌سازی موقت راهبرد کاهش فقر (PRSP) در چندین حوزه راهبردی استفاده کرد. از مهمترین این حوزه‌ها می‌توان به بهبود اشاعه اطلاعات در مورد حقوق قانونی خانوارهای فقیر، توانمندسازی دو سویه گفتگوها بین مسئولین محلی و خانوارهای فقیر، ایجاد محیطی توانمندساز برای خانوارهای فقیر به منظور شرکت در برنامه‌های توسعه اقتصادی محلی و ایجاد چارچوبی برای توانمندسازی جوامع به منظور حفظ و مدیریت منابع از طریق پروژه‌های توسعه اشاره کرد (۳).

دستور کار آینده توانمندسازی

نوآوری‌های در حال اجرا

تجربه‌های اجرای راهبرد کمک کشوری (CAS) در سال ۱۹۹۸ و یافته‌های ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPAs) به صورت مستقیم چندین نوآوری را به همراه داشته است. اولین نوآوری، یافته‌های HA Tinh ارزیابی‌های مشارکتی فقر در منطقه، از غیرشفاف بودن افزایش درآمدها در بخش‌هایی از کشور حکایت داشت. به همین دلیل موضوع فراگیری بیشتر برای بررسی هزینه‌های عمومی مورد تأکید قرار گرفت. در مطالعه‌ای که توسط وزارت دارایی انجام شد، مشخص شد که خانوارهایی که عوارض و هزینه‌های پیچیده به آنان تحمیل می‌شده است، معمولاً سردرگم می‌شدند. این مسئله به نوبه خود قابلیت‌های بالقوه خانوارهای فقیر را برای قانونی بودن این عوارض یا محاسبه هزینه‌ها محدود می‌کرد. علاوه بر این، یافته‌ها در برخی از جوامع در محدوده مورد بررسی، از تلاش‌های جدی برای اجرای قانون دموکراسی اقشار فرودست (این قانون مسئولین را موظف می‌کند تا نسبت به انتشار و اعلان برنامه‌ها، بودجه‌ها و هزینه‌ها اقدام نمایند) حکایت داشت، اما این یافته نشان داد که شهروندان عادی از تصمیم‌گیری در مورد منابع مالی محلی بسیار دور هستند. وزارت دارایی با طرح قوانینی جدید در خصوص جمع‌آوری درآمدها در این سطوح واکنش نشان داد.

دوم، در واکنش به یافته‌های ارزیابی‌های مشارکتی فقر که از وجود فقر بسیار شدید در نواحی شهری حکایت داشت، دوباره در مورد توجه به مسائل شهری در راهبرد کمک‌های کشوری، تأکید شد. این کار به منظور تأمین نیازهای شناسایی شده جامعه و دستیابی به اهداف کاهش فقر انجام شد. سرانجام این کار به تهیه و تدوین برنامه ارتقای توسعه اجتماع محور منتهی شد. این کار با بررسی‌های مشارکتی در مورد اینکه چگونه اقشار فقیر و گروه‌های آسیب‌پذیر راه حل‌ها را برای

رویاری با مشکلات برای دسترسی به مسکن و زیربناها، اولویت بندی می‌کنند، آغاز می‌شود. سوم، برنامه‌ها به منظور کمک به دولت برای گردآوری بازخوردها از خانوارها در مورد دیدگاه‌های آنان در مورد کیفیت، اثربخشی و سودمندی عرضه خدمات عمومی، تدوین شده‌اند. انتظار می‌رود که در بلند مدت، این بازخوردها بتوانند در بررسی‌های پیمایشی خانوارها، برای ارایه تصویری دقیق‌تر در خصوص دسترسی به خدمات عمومی به تفکیک گروه‌های اقتصادی - اجتماعی، تلفیق شوند. همچنین انتظار می‌رود که سرانجام بتوان رابطه‌ای بین ارزیابی خدمات عمومی و تخصیص منابع برقرار کرد.

چهارم، وزارت دارایی تمایل دارد تا برخی از مسائل شفافیت و پاسخگویی را در سطح جامعه به عنوان بخشی از پیگیری و بازنگری هزینه‌های عمومی مطرح نماید. به همین دلیل آنان به منظور بررسی روش‌هایی که اطلاعات بودجه و هزینه بتوانند به سادگی قابل دسترس و قابل درک برای خانوارهای فقیر باشند، از بانک جهانی درخواست کمک کردند. این راهبردها، با همکاری سازمان غیردولتی محلی که در اشاعه اطلاعات در مورد حقوق قانونی تخصص داشتند، تدوین شد.

کارهای آینده

محصول برنامه خدمات کشوری (CAS) که با تأخیر تهیه شده بود، به دولت ویتنام اجازه داد تا ارزیابی‌های مشارکتی فقر خود را کامل کند. در این گزارش راهبردهای رشد و کاهش فراگیر فقر (CPRGS) مطرح شده است. راهبردهای کمک در آینده، که بخشی از آن از سوی بانک جهانی و بخشی از آن از سوی سایر نهادهای کمک کننده ارایه خواهد شد، به صورت تنگاتنگی با CPRGS رابطه دارند. این راهبردها از دستور کارهای آینده توانمندسازی پیروی می‌کنند. این کار به مسیرها و روش‌هایی بستگی دارد که توسط دولت در CPRGS تدوین و ارایه شده است. این موضوع از اهمیت تدوین سازوکارهایی منسجم برای مذاکره و رایزنی با خانوارهای فقیر و افراد آسیب‌پذیر در هنگام آماده سازی CPRGS حکایت دارد. عدم وجود جامعه مدنی محلی چابک، از جمله سازمان‌های فقرا از شکافی در این زمینه حکایت دارد، لذا به همین دلیل توسعه فرایندهای قوی برای مشارکت خانوارهای فقیر در تهیه و آماده سازی CPRGS از اولویت‌های اصلی بانک جهانی و سایر نهادهای کمک کننده می‌باشد.

دولت ویتنام با همکاری بانک جهانی، چندین راهبرد را برای رسیدن به این هدف و همچنین تدوین سازوکارهایی برای ذی‌نفعان به منظور پایش اهداف راهبردی تصویب کرده است. بانک

جهانی در زمینه CPRGS به منظور مذاکره در این خصوص که آیا تشخیص مسائل فقر روستائیان به صورت کافی در راهبردهای پیشنهادی مطرح شده یا نشده است، رایزنی‌ها و گفتگوهای را در سطح روستاها آغاز کرده است. گروه ویژه فقر (سابقاً کار گروه فقر خوانده می‌شد) از طریق تهیه هشت گزارش در مورد اهداف اصلی توسعه و اهداف نهایی در حال کمک به دولت‌ها برای تدوین چارچوب پایش به منظور آماده سازی CPRGS است. در زمان نگارش این گزارش‌ها، مذاکره و گفتگو با مشارکت بیش از ۱۰۰ سیاست‌گذار و وکیل انجام شد. این افراد با اهمیت و ضرورت تدوین اهدافی که دولت را شفاف‌تر، پاسخگوتر، قابل پایش بینی و مشارکت پذیرتر کند، موافق بوده‌اند.

یادداشت‌های پایانی

1. Poverty Working Group 1999.
2. Turk 2001.
3. Government of the Socialist Republic of Vietnam 2001.
4. Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Task Force 2001.

منابع و مآخذ

-Government of the Socialist Republic of Vietnam. 2001. "Interim Poverty Reduction Strategy." Hanoi. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

-Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Task Force. 2001. "Report of the Haiphong Workshop. Localizing the International Development Goals: The Vietnam Development Targets." Hanoi.

-Poverty Working Group. 1999. "Vietnam: Attacking Poverty." Vietnam Development Report 2000. Joint Report of the Government of Vietnam-Donor-NGO Poverty Working Group. World Bank, Washington, D.C.

-Turk, Carrie. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam." Policy Research Working Paper 2526. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

بازنگری پورت فولیوی پرو از دریچه توانمند سازی

بازنگری و مرور پورت فولیوی کشور پرو از دریچه توانمندسازی، پس از انتشار گزارش فریاد فقرا به سال ۲۰۰۱ - ۲۰۰۰ بانک جهانی با عنوان یورش به فقر، اهمیت واحد مدیریت کشوری (CMU)^۱، در کشور پرو نشان داد. در این گزارش بر توانمندسازی به منظور رشد اقتصادی و راهبردهای کاهش فقر در این کشور تاکید شده است. موضوعی که در این زمینه مطرح شد این مسئله بود که بانک جهانی در راهبردهای کمک به کشورها و فعالیت‌های در حال اجرای خود چه نتایجی را در رابطه با توانمندسازی مدنظر قرار می‌دهد و اجرای این راهبردها چگونه می‌توانند باعث بهبودی و بهتر شدن نتایج حاصل از راهبردها شوند:

• نگاهی اجمالی به وضعیت کشور پرو^۲

دولت پرو اجرای راهبرد کمک کشوری (CAS) را در سال ۱۹۹۷ شروع کرد. در گام اول وضعیت کشور پرو تبیین شد. به عنوان بخشی از مرور و بازنگری وضعیت عملکرد سالانه (CPRR)^۳ کشور، واحد مدیریت کشور (CMU)، ارزیابی‌هایی از چگونگی و عملکرد توانمندسازی پروژه‌های مورد حمایت مالی بانک جهانی در کشور پرو انجام داد. اهداف اصلی این ارزیابی‌ها به شرح زیر اعلام شد:

• تجزیه و تحلیل و شناسایی توجه به مباحث توانمندسازی در طراحی و هدف‌گذاری پروژه‌ها و ساز و کارهای توانمندسازی در پروژه‌ها.

• شناسایی روش‌هایی برای بهبود توانمندسازی در پروژه‌ها. برای این منظور با نظارت کارشناسان کشوری و هدایت سایر کارکنان بانک جهانی (۱) از دو مشاور برای انجام فعالیت‌های به شرح زیر استفاده شد:

- الف) بررسی و مرور کتابخانه‌ای کلیه مستندات بانک جهانی در رابطه با پروژه
- ب) آماده‌سازی و تهیه یک راهنما و دستورالعمل مصاحبه
- ج) مصاحبه با مدیران پروژه، کارکنان و مدیران بانک جهانی

1 . Country Management Unit

2 . Peru Portfolio

3 . Country Portfolio Performance Review

د) ارایه نتایج و یافته‌های CPRR حاصل از مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه‌ها تهیه و آماده‌سازی خلاصه گزارش در مورد یافته‌های اصلی مطالعه (۲). یافته‌های اصلی مطالعه نیز به شرح زیر بوده است:

* هر چند اصطلاح توانمندسازی، اخیراً به صورت گسترده متداول شده است، اما بانک جهانی طی چند سال گذشته تلاش کرده است تا در پروژه‌های خود در کشور پرو برخی از عناصر و ارکان توانمندسازی را از طریق مفاهیمی مانند مشارکت، برابری، شفافیت و پایداری نهادینه نماید. در طراحی‌های بیشتر پروژه این عناصر و ارکان مدنظر قرار می‌گیرند و بخشی از نظارت و ارزیابی پروژه‌ها قلمداد می‌شوند.

* هر چند این عناصرها و ارکان توانمندسازی در پروژه‌ها با شدت و ضعف‌هایی مورد توجه قرار می‌گیرند، اما اهداف توانمندسازی همانگونه که از مفهوم آن برمی‌آید، به معنای ایجاد قابلیت‌ها و مشارکت دادن کسانی است که از پروژه‌ها منتفع می‌شوند، این کار در ساختار قدرت موجود معمولاً براساس چارچوب‌های منطقی انجام نمی‌شود. همچنین شاخص‌های درونداد، برونداد و نتایج برای اندازه‌گیری توانمندسازی وجود ندارد.

* توانمندسازی، اصطلاحی متداول است، به همین دلیل نیز این رویکرد به صورت‌های مختلف در پروژه‌های مورد حمایت مالی بانک جهانی در پرو استفاده می‌شود. با این وجود پروژه‌های معدودی (مانند پروژه‌های آموزشی، بهداشتی، توسعه روستایی و مردم محلی) وجود دارند که در آنها توانمندسازی رکن اصلی طراحی و اجرا بوده است. در سایر موارد (بازسازی سیستم آب شهری و زیر بناها، حق مالکیت دارایی‌های شهری) اهداف توانمندسازی به صورت غیر مستقیم از طریق پروژه‌ها قابل دستیابی بوده است. برای مثال، با بدست آوردن حق مالکیت از طریق پروژه حق مالکیت شهری^۱، شهروندان فقیر پرویی به دارایی‌های اقتصادی دست پیدا کردند. این دارایی‌ها به آنان اجازه می‌داد تا وارد اقتصاد رسمی شوند و فرصت‌های جدیدی برای خود ایجاد کنند، و سرانجام به خدمات دسترسی پیدا کنند (۳).

* همچنین به دلیل نبودن، پیچیدگی و ابهام اصطلاح توانمندسازی، و همین‌طور ناهمگن بودن پروژه‌ها و تفاوت نگرش‌های مدیران، کارکنان پروژه‌ها، احتمال برداشت‌های متفاوت و متناقض از مفهوم توانمندسازی وجود دارد.

* همچنین این خطر نیز وجود داشت که هدف توانمندسازی توسط مدیران، کارکنان و اعضای تیم بانک نادیده گرفته شود، زیرا توانمندسازی یک الزام نهادی است و به همین علت همه باید اهمیت و ضرورت آن را احساس نمایند.

ایجاد درک مشترک

با توجه به موارد اشاره شده در قسمت قبلی، در خصوص برداشت‌ها و تفاسیر مختلف از مفاهیم توانمندسازی، مسئولین پروژه تصمیم گرفتند تا در برنامه CPRR درک بهتری از مفهوم توانمندسازی و روش‌های عملیاتی کردن آن در فعالیت‌های پروژه‌ها ایجاد نمایند. برای این منظور، دو کارگاه آموزشی برگزار شد. در این کارگاه‌ها چهار پروژه از هشت پروژه با مشارکت مدیران دولتی و کارکنان بانک جهانی برگزار شد. اهداف کارگاه‌های آموزشی به شرح زیر اعلام شد:

- فراهم کردن فرصتی برای تجزیه و تحلیل توانمندسازی و رسیدن به درک مشترکی از مفهوم توانمندسازی در میان اعضای تیم پروژه

• توصیف ساز و کارهایی برای پایش و ارزیابی توانمندسازی در پروژه‌ها

• در اختیار قراردادن فرصتی برای تیم پروژه به منظور مبادله تجربه‌های توانمندسازی که در پروژه‌های آنان اجرا شده بود.

طی برگزاری کارگاه‌های آموزشی، اعضای تیم پروژه به صورت خلاصه اهداف پروژه‌های خود را توضیح دادند. آنان درباره درک‌شان از توانمندسازی و چگونگی دستیابی به اهداف توانمندسازی در پروژه‌های خود توضیحاتی ارائه کردند. همچنین درباره عناصر کلیدی توانمندسازی و برخی از اثرات خواسته و ناخواسته عملیاتی کردن آنها و کاربرد مفهوم توانمندسازی از طریق تیم‌های کاری که فعالیت پروژه را مرور و با شاخص‌هایی مورد ارزیابی قرار داده بودند، به بحث و مذاکره پرداختند.

نتایج بحث و مذاکره در کارگاه‌های آموزشی به چندین درک مشترک از مفهوم توانمندسازی، بویژه در فعالیت‌های پروژه‌های پرومتهی شد. به همین دلیل می‌توان این مفهوم را به صورت گسترده‌تری در فعالیت‌های عملیاتی پروژه‌ها استفاده کرد. اول، توانمندسازی یک فرایند است که به عوامل درونی و بیرونی پاسخ می‌دهد. به همین دلیل، توانمندسازی بیش از آنکه هدفی ایستا باشد، یک سطح یا طیف است. دوم، توانمندسازی به مفهوم تغییر در روابط قدرت میان مدیران پروژه‌ها، کارکنان عملیاتی (واسطه‌های میانی) و افراد ذی نفع پروژه‌هاست. سوم، ظرفیت‌سازی و درک شفاف توانمندسازی در سطح مدیران پروژه و واسطه‌ها، بویژه در میان کسانی که از پروژه منتفع می‌شوند، برای بررسی اثربخشی پایداری این تغییرات در روابط قدرت بسیار ضروری است.

از دیگر پرسش‌هایی که در خلال برگزاری کارگاه آموزشی مورد بحث قرار گرفت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• چه کسی باید توانمند شود؟ هر چند هدف نهایی توانمندسازی کسانی هستند که از پروژه

سود می‌برند، اما توانمندسازی میانجی‌ها نیز بسیار حائز اهمیت است، زیرا برای آنان، ارتقای توانمندسازی افرادی که از پروژه منتفع می‌شوند، بدون اینکه میانجی‌ها توانمند شوند، بسیار مشکل است.

• فرایند توانمندسازی چگونه اجرا می‌شود؟ رکن اصلی توانمندسازی اطمینان حاصل کردن از مشاوره و مذاکره با شرکت کنندگان از طریق چرخه پروژه است.

• چرا توانمندسازی اهمیت دارد؟ هر چند، درک اهمیت توانمندسازی فقرا برای رشد اقتصادی و کاهش فقر ضروری است، اما توجه به این موضوع، کلید پایداری پروژه است. کار کردن با اعضای تیم پروژه و ذی‌نفعان: در روزهای آخر برگزاری کارگاه‌های آموزشی، شرکت کنندگان درخواست کردند تا تمرینات آموزشی با مشارکت واسطه‌ها انجام دهند تا چگونگی تحقق اهداف توانمندسازی را به صورت واقعی در محل اجرای پروژه‌ها مشاهده کنند. برای این منظور پروژه بازسازی شبکه آبیاری کشور پرو انتخاب شد. همچنین در این کارگاه مشخص شد که کارهای مفصل تری باید برای تشریح چارچوب منطقی و شاخص‌های مورد استفاده برای عملیاتی کردن توانمندسازی انجام شود. البته در پروژه آزمایشی بازسازی سیستم آبیاری پرو اقداماتی در این زمینه انجام شد. در سال ۱۹۹۶ این پروژه توسط هیئت بانک جهانی با رقم ۸۵ میلیون دلار به منظور افزایش بهره‌وری بیش از ۵۰ هزار خانواده کشاورز که حدود ۶۵ درصد طرح‌های موجود آبیاری (دو میلیون هکتار) را در سواحل پرو شامل می‌شدند، به تصویب رسید. پروژه تنها به برخی از اهداف اولیه خود دست پیدا کرد. این پروژه به دلیل تأخیرات اولیه در اجرا، بازنگری و تغییر در اولویت‌های پروژه به دلیل رخداد ال نینو، و همچنین نبود شرکایی برای تأمین منابع مالی، به کندی اجرا شد. با این وجود، ایجاد یک سیستم تصمیم‌گیری غیرمتمرکز توسط انجمن‌های آب بران، یکی از اهداف اصلی پروژه بود که پیشرفت قابل قبولی داشت. از ۶۴ انجمن آب بران، در حال حاضر ۵۲ انجمن دارای مدیران فنی هستند و ۶۰ انجمن نیز در دوره‌های آموزشی به صورت مستمر شرکت کردند. علاوه بر این، قانون آب، وابستگی و تعامل انجمن آب بران را با وزارت کشاورزی تغییر داده است. همچنین، این پروژه تصدی‌گری دولت در بخش آبیاری را کاهش داد. سپس به منظور توانمندسازی انجمن‌های آب بران و اجرای کارآمد فعالیت‌های آبیاری و همچنین کاهش وابستگی آنان به نظارت‌های وزارت کشاورزی، انتخابات نمایندگان انجمن‌های آب بران برای طرح‌های آبیاری برگزار شد. هزینه‌های سرمایه‌گذاری برای بازسازی، عملیات اجرایی و نگهداری سیستم‌های آبیاری زیاد نبود، و به همین دلیل در این زمینه پیشرفت‌های خوبی حاصل شد. تا سال ۲۰۰۱، ۲۰ انجمن آب بران (۳۰ درصد از کل

انجمن‌ها)، حدود ۷۵ درصد از هزینه‌های پروژه (۵ درصد نسبت به دو سال قبل) را بازگشت دادند و فقط ۲۵ انجمن کمتر از ۵۰ درصد از هزینه‌ها را بازگشت داده بودند.

از طریق برگزاری مصاحبه‌ها و برگزاری کارگاه‌های آموزشی با واسطه‌های پروژه و مردم، و همچنین بازدیدهای میدانی برای ارزیابی چگونگی انجام فعالیت‌های توانمندسازی، اقدامات و فعالیت‌های بیشتر برای افزایش اثربخشی و پایداری پروژه شناسایی شد. این اقدامات شامل موارد زیر بوده است:

- بازنگری اقلام بودجه به منظور تقویت و توانمندسازی فعالیت‌های انجمن‌های آب‌بران و کمیته‌های آب، بویژه ظرفیت‌سازی، کمک‌های فنی و تجهیزات مورد نیاز
- تقویت هیئت مدیره پروژه از طریق توانمندسازی متخصصین آبیاری، مسئولین و کارکنان وزارت کشاورزی، نمایندگان بخش خصوصی و انجمن‌هایی آب‌بران.
- توسعه و مبادله تجربه‌های مشترک در بین ذینفعان پروژه‌ها از طریق ایجاد سیستم مبادله دانش فنی.

- برقراری ارتباط بین ذینفعان و آرایه کنندگان کمک‌های فنی و خدمات مهندسی آب (دانشگاه‌ها، شرکت‌های مهندسی مشاور). در این صورت ذی‌نفعان می‌توانند از آنان به صورت مستقیم برای بازسازی و نگهداری زیربنای آبیاری خود استفاده نمایند.

وسرانجام، اتخاذ تدابیر و اقداماتی برای ساده‌سازی، یکپارچه‌سازی و انتخاب شاخص‌ها در چارچوبی منطقی در پروژه‌ها به منظور سنجش پیشرفت فعالیت‌های توانمندسازی ضروری می‌باشد. برای این منظور باید شاخص‌هایی با ویژگی‌های زیر مدنظر قرار گیرند:

الف) شاخص‌ها باید ظرفیت‌های مدیریتی انجمن‌های آب‌بران مانند افزایش درآمدها، هزینه‌های عملیاتی، اجرایی، نگهداری و رضایت خاطر ذی‌نفعان از مدیریت انجمن و موارد مشابه را اندازه‌گیری کنند.

ب) شاخص‌ها باید مدیریت سازمانی و فنی کشاورزان مانند درصد کشاورزانی که در تصمیمات انجمن‌های آب‌بران شرکت می‌کنند و درصد کشاورزانی که از کیفیت کمک‌های فنی که آنان از انجمن‌ها دریافت می‌کنند رضایت دارند، را اندازه‌گیری کنند

یادداشت پایانی

۱. مشاور منطقه‌ای برای کاهش فقر، هماهنگ کننده جامعه مدنی منطقه‌ای وانجمن مدنی متخصصان پروبرای مشارکت در تدوین شرح خدمات مشاورین کمک به عنوان مشاور در فرایند
۲. این یادداشت‌ها از گزارش مشاور استخراج شد.
۳. برای اطلاعات بیشتر به ابزارها و تمرین‌های ۱۴ مراجعه نمایید.

ابزارها و تمرین‌ها (شماره ۵)

سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی در وام‌های تعدیل ساختاری و برنامه‌ای^۱

سه نوع ساز و کار پاسخگویی وجود دارد که به دولت‌ها کمک می‌کند تا نسبت به تصمیمات، سیاست‌ها و مصارف منابع پاسخگو باشند:

- سازوکارهای پاسخگویی سیاسی که اطمینان می‌دهند که احزاب سیاسی و نمایندگان، پاسخگوی نیازهای اعضای خود هستند. این ساز و کار از طریق انتخابات انجام می‌شود.
- سازوکارهای پاسخگویی داخلی^۲ که بر بهبود عملکرد اداری مؤسسات دولتی، هم به صورت افقی و هم به صورت عمودی و در بین نهادهای مختلف تأکید دارد (۱).
- سازوکارهای پاسخگویی عمومی یا اجتماعی که شامل طیفی از ابزارهاست که باعث اشاعه اطلاعات و پاسخگویی توسط دولت می‌شود. پاسخگویی اجتماعی می‌تواند به تقویت سازوکارهای پاسخگویی سیاسی و اداری منتهی شود.

در سال‌های اخیر، سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی به عنوان یکی از ویژگی‌های اصلی حمایت بودجه‌ای، تعدیل‌ها و وام‌های اصلاحی بخشی و عمومی مطرح شده است. از مثال‌های معروف در مورد وام‌هایی که پاسخگویی اجتماعی در آن مورد توجه قرار گرفته است، می‌توان به پروژه تمرکززدایی گینه، پروژه اصلاحات بخش عمومی در تانزانیا، پروژه‌های اصلاحات قضایی و مدیریت مالی گواتمالا، پروژه‌های *PSRLS* در تایلند و پرو، پروژه *PRSC* اوگاندا، وام‌های تعدیل ساختاری بخشی (*SECALS*) برای بخش معدن روسیه و پروژه *PSRLS* برای لائوس اشاره کرد. در اینجا مثال‌هایی از کشورهای اوگاندا، روسیه، لائوس و پرو ارائه می‌گردد.

کمک‌های اعتباری کاهش فقر (*PRSC*)^۳ در اوگاندا

در سال ۲۰۰۱ اولین کمک اعتباری کاهش فقر برای کشور اوگاندا با مبلغ ۱۵۰ میلیون دلار تصویب شد. این کمک‌ها (*PRSC*) به صورت مجموعه‌ای از اعتبارات تعدیل ساختاری برنامه‌ای سالانه براساس شاخص‌های عملکردی، شاخص‌های هدف و معیارهای سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی شد. در ابتدا، برنامه اصلاحات در چارچوب *PRSC* به منظور دستیابی به اهداف زیرمورد حمایت قرار گرفت:

- 1 . Programmatic and Structural Adjustment Loans
- 2 . Internal Accountability
- 3 . Poverty Reduction Support Credit

الف) بهبود عرضه خدمات عمومی از طریق استفاده کارآمد و متعادل منابع عمومی،
 ب) بهبود حکمرانی از طریق افزایش شفافیت و مشارکت، مبارزه با فساد و اصلاح خدمات عمومی، بهبود مدیریت مالی و منابع انسانی و تجهیزات، پایش و ارزیابی و،
 ج) افزایش دسترسی به خدمات اساسی مانند آموزش، مراقبت از سلامت، آب و بهداشت (۲).

کمک‌های اعتباری کاهش فقر (PRSC) چه مسائل و مشکلاتی را حل خواهد کرد؟

در حال حاضر در کشور اوگاندا، عرضه خدمات عمومی به جای توجه به نتایج و دستاوردهای نهایی سیاست‌ها و برنامه‌ها، بیشتر بر نهاده‌ها و فرایندهای اجرایی تأکید می‌کنند. از مهمترین مشکلات در این زمینه می‌توان به عدم شفافیت، ناسازگاری نتایج و دستاوردها و شاخص‌های ورودی، ناسازگاری اهداف و استاندارد خدمات، و همچنین نبود بازخوردهای نظام‌مند از کاربران خدمات بخش عمومی اشاره کرد. علاوه بر این، پایش و ارزیابی فعالیت‌ها و الزامات گزارش‌دهی نیز به صورت هماهنگ انجام نمی‌شود و اغلب بردوش دولت‌های محلی ضعیف بار و هزینه زیادی را تحمیل می‌کند. همچنین، هزینه‌های عمومی بسیار سهل‌انگارانه مصرف می‌شوند، زیرا داده‌ها و مبادله‌ها به صورت منظم و در موعد مقرر ثبت نمی‌شوند، و کنترل‌ها و انضباط مالی نیز بسیار ضعیف است.

افزون بر این، شفافیت و مسئولیت‌پذیری عرضه خدمات هم در سطح دولتی و هم در سطح سازمان غیردولتی (NGOs) ضعیف بوده و از مشارکت و قابلیت‌های مردم استفاده نمی‌شود که این مسئله باعث شده است تا روزمرگی بر برنامه‌ها حاکم شود. از سوی دیگر فساد، بویژه در نظام قضایی، پلیس و خدمات سلامت بسیار رایج است. همچنین دسترسی به اطلاعات در مورد عملکرد و فعالیت‌های بخش عمومی بسیار محدود است. در چند سال اخیر در نتیجه استفاده گسترده از اطلاعات، پاسخگویی و عملکرد دولت بهبود پیدا کرده و در این چند سال کشور اوگاندا به موفقیت‌های قابل قبولی دست پیدا کرده است. این موفقیت‌ها عمدتاً مرهون اجرای برنامه «نظارت بر هزینه‌های عمومی» در زمینه آموزش و بخش‌های سلامت بوده است (۳). برنامه کمک‌های اعتباری کاهش فقر (PRSC)، موفقیت کشور اوگاندا را با این نظارت‌ها و اشاعه اطلاعات در خصوص بهبود پاسخگویی دولت، تضمین خواهد کرد.

چه نوع ساز و کارهای پاسخگویی توسط برنامه کمک‌های اعتباری کاهش فقر (PRSC) معرفی می‌شود؟

پاسخگویی اجتماعی

برنامه PRSC به منظور بهبود پاسخگویی اجتماعی، از تلاش‌های کشور اوگاندا برای پایش و نظارت بر عرضه خدمات عمومی و نحوه هزینه کردن منابع عمومی، و همچنین افزایش دسترسی شهروندان به اطلاعات در خصوص عملکرد دولت حمایت خواهد کرد. در یک دوره زمانی سه ساله، دولت اوگاندا با جامعه مدنی و سایر ذی‌نفعان اقدامات زیر را انجام خواهند داد:

- پایش و نظارت بر عرضه خدمات عمومی و فساد براساس بررسی‌های پیمایشی منظم
- اجرای منظم نظارت بر هزینه‌های عرضه خدمات اساسی
- ایجاد و راه‌اندازی یک سیستم پایش و ارزیابی در رابطه با عملکرد بخش‌های عرضه‌کننده خدمات اساسی
- بهبود دسترسی شهروندان به اطلاعات عمومی از جمله دسترسی به لایحه دسترسی به اطلاعات دولتی در مجلس
- رایه خدمات و سایر کمک‌ها به عرضه‌کنندگان خدمات جهت بهبود عملکردها
- تدوین و انتشار گزارش‌های عملکرد بودجه
- تهیه، تدوین و اجرای راهبردهای اطلاعاتی برای سیاست‌های مالی و فرایندهای بودجه‌ریزی
- افزایش دسترسی به اطلاعات عمومی در مورد نقل و انتقال‌های مالی در سطوح محلی
- ساده‌سازی و شفاف‌سازی نحوه رایه گزارش برای دولت‌های محلی
- تدوین، انتشار و اجرای راهبردهای اصلاحات دولتی
- هماهنگ‌سازی سیاست‌های سازمان‌های غیر دولتی و قوانین دولتی برای توسعه روش‌های مشارکتی

پایش و بررسی‌های پیمایشی: کشور اوگاندا، بررسی‌های پیمایشی همانند بررسی و نظارت بر هزینه‌های عمومی^۱ در سایر بخش‌ها نهادینه و نیز فعالیت‌های مختلف پایش و ارزیابی را ساده‌سازی خواهد کرد. سازوکارهای اصلی پایش برای دستاوردهای کاهش فقر و دستاوردهای

بخشی شامل سه پیمایش سالانه مستقل (خانوار، عرضه خدمات و بررسی‌های راستی‌آزمایی^۱) می‌باشد. ارزیابی‌های ادواری مشارکتی فقر^۲، در خصوص خدمات اساسی بررسی بنگاه‌ها و بررسی‌های پیگیری هزینه سالانه انجام خواهد شد. علاوه بر این، پایش فقر و راهبرد ارزیابی نیز تهیه شده است.

پایش به عنوان یک حرکت مشترک بین دولت اوگاندا، انجمن بین‌المللی توسعه (IDA)^۳ و سایر سازمان‌های کمک‌رسان برای برنامه اقدام ریشه‌کنی فقر (PEAP)^۴ و PRSP در کانون توجه قرار گرفته است. پایش و نظارت بر پیشرفت در اجرای برنامه اصلاحات و اثرات آن در سازوکار بازنگری PRSP دنبال خواهد شد و بر این اساس اطلاعات گردآوری شده در فعالیت‌های پایش شهروندان و جامعه مدنی مدنظر قرار خواهند گرفت. دولت اوگاندا نیز موظف شد تا در مورد پیشرفت در زمینه هر برنامه گزارش‌های سه ماهه ارایه کند. برنامه اصلاحات، محک‌هایی کمی و کیفی^۵ شفاف‌ی را برای سه سال تدوین و پیش‌بینی کرد. دولت و انجمن بین‌المللی توسعه (IDA)^۶ بانک جهانی در مورد برنامه II PRSC و برنامه III PRSC به صورت سالانه موافقت خواهد کرد.

دسترسی به اطلاعات

در مارس سال ۲۰۰۱ وزارت اطلاعات با همکاری وزارت اخلاق و وحدت ملی^۷ قانون اسناد محرمانه رسمی^۸ را به منظور دسترسی بهتر شهروندان به اطلاعات دولتی بازنگری کردند. هیئت دولت در حال تصویب اصول دسترسی به اطلاعات دولتی است و امید می‌رود که وزارت اطلاعات بتواند لایحه دسترسی به اطلاعات دولتی را در آوریل سال ۲۰۰۴ در مجلس به تصویب برساند.

علاوه بر این، در مارس سال ۲۰۰۱، وزارت دارایی، برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، کتابچه راهنمایی را در زمینه فرایندهای بودجه‌ریزی ارایه کرد.

- 1 . Integrity Surveys
- 2 . Periodic Participatory Poverty Assessment
- 3 . International Development Association
- 4 . Poverty Eradication Action Plan
- 5 . Quantitative and Qualitative Benchmarks
- 6 . International Development Association
- 7 . Ministry of Ethics and Integrity
- 8 . Official Secrets Act

پاسخگوی داخلی

برنامه کمک‌های اعتباری کاهش فقر (PRSC) برای بهبود پاسخگویی داخلی، از تلاش‌های زیر حمایت و پشتیبانی خواهد کرد:

- بهبود پاسخگویی و ایجاد سیستم‌های حساسی در سطوح مرکزی و ناحیه‌ای دولت
 - بهبود جریان منابع مالی برای ارزی خدمات
 - هماهنگی اصلاحات مدیریت مالی و به روز کردن و ارتقای چارچوب‌های نهادی قانونی
 - افزایش و توسعه همکاری در بین نهادهای قضایی و اجرایی
- انتظار می‌رود که این تلاش‌ها به بهبود مدیریت مالی، حسابداری و فرایندهای حساسی و افزایش هماهنگی و پاسخگویی بین نهادها و مؤسسات دولتی منتهی شود.

وام‌های تعدیل بخش زغال سنگ (SECAL) روسیه

بانک جهانی برای اصلاح ساختار بخش معدن از طریق دوام تعدیل ساختاری بخش زغال سنگ (وام زغال سنگ SECAL-I به مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار و وام زغال سنگ SECAL-II به مبلغ ۸۰۰ میلیون دلار) به روسیه کمک کرد (۴).

چه مشکلاتی را وام‌های SECALs حل و فصل کردند؟

گذار از دوره شوراها

مدیریت ضعیف بخش معدن طی دوره طولانی در اتحاد جماهیر شوروی و به دنبال آن کاهش تقاضای زغال سنگ در اوایل دهه ۱۹۹۰، تأثیر شدیدی بر اقتصاد بخش معدن در این کشور گذاشت. بخش معدن پس از بخش کشاورزی، بیشترین یارانه‌ها را از دولت دریافت می‌کرد. در سال ۱۹۹۳، میزان یارانه‌ها به سطح ناپایداری رسید و حدود یک درصد از تولید ناخالص داخلی (GDP) را شامل می‌شد. همچنین بین میزان یارانه‌ها و تولید معادن رابطه معنی‌داری وجود نداشت. علاوه بر این، بخش زغال سنگ به شدت از ناکارآمدی اقتصادی و بدتر شدن شرایط ایمنی کارگران رنج می‌برد و از طرف دیگر، سیستم پرداخت دستمزدها هم فروپاشید. دستمزدها برای مدت ۸ تا ۱۶ ماه پرداخت نشد و زمانی که کارگران اعتراض می‌کردند، دستمزدها به صورت غیرنقدی و با اجناسی مانند کفش، لیوان یا قند و شکر پرداخت می‌شد. ظرفیت شهرداری‌ها بسیار محدود بود و سیستمی برای انتقال منابع به بخش زغال سنگ وجود نداشت.

عدم ثبات دولت، پنهان‌کاری و از بین رفتن اعتماد عمومی

این تحولات باعث شد تا در عالی‌ترین سطوح دولتی، بی‌ثباتی مشاهده شود، که این پدیده‌ها مانع اساسی اجرای اصلاحات قلمداد می‌شدند. بین سال‌های ۱۹۹۶ و ۲۰۰۰، روسیه ۵ نخست‌وزیر، هفت معاون اول نخست‌وزیر که نماینده رسمی آژانس فراسازمانی کمیسیون زغال بودند، ۶ وزیرانریزی و چهار رییس آژانس زغال سنگ را در سمت‌های مختلف تجربه کرد. علاوه بر این، محدودیت‌های بسیار شدیدی در مورد گردش جریان اطلاعات در دولت وجود داشت. مقامات عالی‌رسمی دسترسی بسیار کمی به اطلاعات داشتند، به همین دلیل بیشتر افراد فاقد صلاحیت را برای مدیریت معادن منصوب می‌کردند. اعتماد به دولت به طور عام و بخش معدن به طور خاص بسیار کاهش یافته بود. بررسی خانوارهای شاغل در معدن در سال ۱۹۹۵، نشان داد که یک پنجم از خانوارها به سازمان‌ها برای توزیع پول یا کمک‌ها اعتماد نداشتند. فقط ۵ درصد به ROSVGOI، کمتر از ۳ درصد به شرکت‌های زغال سنگ منطقه‌ای، ۳ درصد به دولت منطقه‌ای و ۸ درصد به اتحادیه‌های تجاری اعتماد داشتند.

دستاوردهای اصلاحات بخش معدن چه بود؟

یارانه‌های بخش زغال سنگ از ۲/۷۶ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۴ به ۰/۲۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت. این یارانه‌ها از بودجه‌های نرم^۱ برای حمایت از یک بخش غیرمولد به سوی ارایه خدمات اجتماعی و توسعه جامعه تغییر جهت داد (از مجموع یارانه‌های زغال سنگ در سال ۲۰۰۰، حدود ۳۱ درصد به صورت مستقیم به حمایت‌های اجتماعی اختصاص یافت). در همان دوره شش ساله، تولید زغال سنگ از ۷۶۴ به ۱۳۵۵ تن به ازای هر کارگر افزایش یافت که مبین رشد ۷۷ درصدی تولید بود. کاهش و محدودیت‌های شدید بودجه باعث ایجاد انگیزه در مدیران برای افزایش بهره‌وری شد.

بهبود عرضه حمایت‌های اجتماعی: همه کارگران منتظرالخدمت یا کارگران شاغل، کارگران تمام وقت و پاره وقت به صورت مستقیم سود خود را دریافت می‌کردند، زیرا کمک‌ها از مسیرهای مختلف از سوی دولت انجام می‌شد. حتی کارگران از کار افتاده ناشی از بسته شدن معادن نیز سود خود را به صورت کامل و به موقع دریافت کردند. عرضه سود معادن این امکان را برای شهروندان فراهم کرد تا با اشتیاق بیشتری در فعالیت‌های اقتصادی مشارکت کنند.

حقوق کارگران معدن و شرایط کاری بهتر شد: در حال حاضر، در سبیری حقوق‌ها ۱۰۰ درصدی و به صورت نقدی پرداخت می‌شود که مقدار آن حدود ۳۰۰۰۰ روبل در ماه است.

• دستاوردهای سازمانی^۱

- نقش‌ها و کارکردهای جدید برای سازمان‌های موجود: نقش صندوق دولت افزایش یافت و در سیستم جدید به عنوان یک نهاد مرکزی به منظور پاسخگویی، عرضه سود و مدیریت یارانه‌ها مطرح شد. صندوق بیمه اجتماعی (SIF)^۲ برای عرضه سود کارگران از کار افتاده معدن، با عرضه سود اولیه از خارج صندوق وزارت انرژی، و در بلندمدت از محل عوارض حاصل از معادن زغال‌سنگ موافقت کرد. در صندوق بیمه اجتماعی (SIF) فرهنگ عرضه خدمات و الگوهای قابل پیش‌بینی نهادینه شد، زیرا سودها باید به صورت کامل و به موقع پرداخت می‌شد.
- ساز و کارهای استقرار مشارکت فرادولتی^۳: کمیسیون‌های بین‌نهادی زغال‌سنگ^۴ نشست‌هایی را برای بحث و گفتگو با مشارکت همه ذی‌نفعان دولتی ترتیب داد. یک گروه بین‌وزارتخانه‌ای برای اطمینان از اینکه اقدامات توسط ذی‌نفعان مختلف به منظور دستیابی به اهداف در موعد مقرر انجام می‌شود، تشکیل شد.

دستاوردهای نهادی^۵

- در بین نهادهای مختلف، ضوابطی و معیارهایی تهیه شد تا رابطه بین توزیع منابع و دستاوردها را برقرار نماید. در حال حاضر، بودجه‌ها به صورت شفاف و براساس کسانی که مستحق دریافت یارانه‌ها هستند و همچنین ساز و کارهای عرضه و پاسخگویی مشخص می‌شود.
- در حال حاضر برای اجرای ضوابط و معیارها، ارزیابی‌ها و محاسبه بیلان بین وزارتخانه‌های دولتی انجام می‌شود. علاوه بر این، سازوکارها به گونه‌ای تعریف شده است که مشارکت نهادهای دولتی در اصلاحات و فرایندهای تصمیم‌گیری را تضمین نماید.
- با توجه به اینکه ضوابط و مقررات باید به اقدامات متناظر تبدیل شوند و نیز با توجه به اینکه راه‌حل‌ها برای حل مشکلات زغال‌سنگ به سوی راه‌حل‌های بلندمدت گرایش پیدا کرده است، در نتیجه، چنین رویکردهایی اثرات مثبت بلندمدتی بر اعتماد به دولت و رضایت‌مندی شهروندان به همراه دارد.

1 . Organizational Outcomes
 2 . Social Insurance Fund
 3 . Intra – Governmental Participation
 4 . Inter – Agency Coal Commission
 5 . Institutional Outcomes

- سازوکارهای پاسخگویی ارایه شده دولت برای اصلاحات بخش معدن رویه و الگویی برای اصلاحات در سایر بخش‌های اقتصاد روسیه است.
- شهرداری‌های محلی که در ابتدا موضع مخالفی در قبال سازوکارهای محلی از جمله صندوق‌های توسعه محلی داشتند، بتدریج دریافته‌اند که سازوکارهای پاسخگویی جدید بسیار سودمند است، زیرا آنان را در برابر فشارهای شدید سایر ذی‌نفعان حمایت می‌کند.

چه نوع سازوکارهای پاسخگویی SECALS ارایه کرد؟

اصلاحات بخش زغال سنگ شامل چند سازوکار پاسخگویی مهم است که از آن جمله می‌توان به بازنمایی فرایندها^۱ و ذی‌نفعان، به اشتراک‌گذاری اطلاعات و شفافیت، ارایه سازوکارهایی برای مشاوره با ذی‌نفعان، چانه‌زنی و تعامل بین وزیران برای تخصیص بودجه و اجرای ضوابط و مقررات و حسابرسی مالی و فرایندهای پاسخگویی اشاره کرد. بازنمایی فرایند به منظور پی‌ریزی پاسخگویی برای دستاوردها از طریق جریان‌ها در سه حوزه کلیدی به شرح زیر انجام می‌شود:

- جریان پولی مرتبط با عرضه حمایت‌های اجتماعی
 - جریان‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مرتبط با تعطیلی معادن
 - جریان‌های اطلاعاتی در بین وزیران دولتی و مقامات رسمی و مردم، و بازنمایی جریان‌های پولی تخصیص داده شده برای حمایت‌های اجتماعی از بالا تا دریافت‌کننده‌های مختلف، نشان داد که جریان پولی ابتدا از سطح فدرال، منطقه، دولت‌های محلی تا جوامع محلی گذر می‌کند، در حالیکه جریان پولی دیگر از دولت فدرال به شرکت‌های معدنی ملی و از آنجا به شرکت‌های معدنی منطقه‌ای، سپس به معادن و سرانجام به سوی کارگران معدن به جریان می‌افتد. در هر نقطه از جریان پولی، سازگاری بین قوانین و مقررات رسمی و اقدامات واقعی کنترل شد، و تنگناها آشکار شد. شرکت‌های معدنی و مدیران معادن بسیار محتاط بودند و بودجه‌ها با کمترین مسئولیت‌پذیری در اختیار دریافت‌کنندگان قرار می‌گرفت. به همین دلیل قابلیت پیش‌بینی حرکت جریان پولی برای حمایت‌های اجتماعی بسیار کم بود.
- بازنمایی جریان سیاست‌ها از شکاف عمیق بین سیاست‌های پیش‌بینی شده و واقعیت‌ها حکایت داشت. برای مثال، هرچند، براساس سیاست‌های مصوب، باید ۳۰۰ میلیارد روبل صرف حمایت‌های اجتماعی می‌شد، اما کمتر از ۳۵ درصد از کارگران معدن پول خود را دریافت کردند،

با این وجود فقط ۸ معدن بسته شد و ۶۰ معدن نیز بدون تشریفات قانونی بسته شد. همچنین بازنمای بین سیاست‌های اعلام شده و دستاوردهای واقعی نیز از وجود عدم قطعیت و تردید در بین وزیران در خصوص زمانی که معدن باید تعطیل می‌شد و همچنین نام معدن وجود داشت و به همین دلیل نیز رویه‌ای برای اطلاع‌رسانی به کارگران از حق و حقوق خودشان وجود نداشت. بازنمایی جریان اطلاعات نیز نشان داد که مقامات رسمی دولتی سطوح پایین اغلب اطلاعات را از مقامات رسمی عالی پنهان می‌کردند و وزیران نیز معمولاً توفیق چندانی برای به اشتراک گذاشتن اطلاعات نداشتند. برای مثال، وزارت دارایی بیشتر اطلاعات را به عنوان اطلاعات سری کشوری طبقه‌بندی می‌کرد. بانک جهانی در واکنش به این پدیده، سازوکارهایی را برای گردآوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات از منابع مختلف و جداول داده و ستانده مطرح کرد. البته این شیوه از اشاعه اطلاعات موافقان و مخالفانی داشت، با این وجود، این سازوکار تضمین کرد تا اطلاعات در موعد مقرر و در فواصل ماهانه و چهار ماهه ارائه شوند.

بازنمایی ذی‌نفعان^۱ نیز بسیار حائز اهمیت است، زیرا ذی‌نفعان اطلاعات ارزشمندی در مورد فرایندها دارند و به همین دلیل می‌توانستند توصیه‌ها و سازوکارهایی برای مداخله‌های نهادی ارائه کنند (۵). بازنمایی ذی‌نفعان در سطوح محلی نشان داد که پاسخگویی و شفافیت به دلیل نبود رویه‌های بودجه‌ریزی و حسابداری، بسیار مشکل‌ساز است. در واکنش به این موضوع، سازوکارهایی پیش‌بینی شد تا همه پرداخت‌ها به صورت مستقیم به خزانه واریز، و سپس به دولت‌های محلی منتقل گردد. اصلاحات، دولت را موظف می‌کرد تا به کارگران معدن، خانواده‌های آنان و جامعه مدنی اطلاعات کافی و در زمان مناسب در مورد برنامه اصلاحات، اجرای برنامه، عنوان و سازوکارهایی برای دعاوی قانونی طی دوره بازسازی، ارائه کند.

به منظور بهبود پاسخگویی در سطوح منطقه‌ای، محلی و اجتماعی، فرایندهای مشارکتی ایجاد شد:

- سازوکارهای مشارکت اجتماعی شامل گروه‌های مختلفی از ساکنین در مناطق معدنی بود. یکی از این سازوکارها، تاسیس کمیسیون‌های منطقه‌ای بین نهادی زغال سنگ^۲ در سال ۱۹۹۴-۹۵ بود که قبلاً در این مناطق وجود نداشتند.
- در سطح محلی، انجمنی از شهرداران شهرهای معدنی تشکیل شد تا شهرداران این شهرهای معدنی را در کنار یکدیگر گرد هم آورد تا بتوانند درباره اثرات اصلاحات و روش‌های توسعه ظرفیت‌های محلی به بحث بپردازند.

1 . Stakeholders Mapping

2 . Regional Inter – agency Coal Commissions

- کمیته‌های نظارتی شامل رهبران ادارات محلی و نمایندگانی از گروه‌های تحت تأثیر اصلاحات، به منظور برنامه‌ریزی، هماهنگی و اجرای راهبردهای محلی برای توسعه، تعیین و شناسایی حمایت‌های اجتماعی برای کارگران از کار افتاده، و ساکنین جوامع معدنی و تهیه دستورالعمل‌هایی برای پرداخت منابع برای برنامه‌های محلی، تشکیل شد.
- کارگران، جوامع و اتحادیه‌ها نیز به مانند ذی‌نفعان وارد فرایند اصلاحات شدند. دو اتحادیه کارگران به دلیل تلاش برای ارتقای آگاهی کارگران از حق و حقوق خود و همچنین درگیر کردن و مشارکت دادن کارگران در برنامه‌های پایش، برنده قرارداد ۴۰۰۰۰۰ دلاری شدند.
- علاوه بر این، پایش اثرات اجتماعی در سطح محلی برای پایش و ارزیابی سود و اثرات اصلاحات بخش زغال‌سنگ بر کارگران معدن، خانواده‌ها و جامعه مدنی، انجام شد. مقامات دولت فدرال و مقامات رسمی بانک جهانی به صورت مستمر به منطقه می‌آمدند و با کارگران به صورت مستقیم ملاقات می‌کردند.

وام‌های برنامه‌ای تعدیل ساختاری (PSAL) لاتویا

در اواخر دهه، ۱۹۹۰ کشور لاتویا با مسائل و مشکلات آخرین مراحل گذار (از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد آزاد) مواجه شد. مانع اصلی گذار به اقتصاد بازار و رشد اقتصادی پایدار، ناکارآمدی و عدم اثربخشی فعالیت‌های دولت بود. این کشور برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی بزرگ با مشکلات فراوانی مواجه بود و نظام اقتصادی دولتی کشور به گونه‌ای اداره می‌شد که اجازه می‌داد تا فساد توسعه پیدا کند. به همین دلیل بانک جهانی در سال ۲۰۰۰ به کشور لاتویا وام برنامه‌ای تعدیل ساختاری (PSAL-I)، به مبلغ ۴۱/۴۰ میلیون دلار) را ارائه کرد تا از فرایند اصلاحات این کشور حمایت نماید (۶). وام برنامه تعدیل ساختاری PSAL-I با هدف کمک به تلاش‌های کشور به منظور بهبود کارآمدی، اثربخشی قابلیت پیش‌بینی بخش عمومی در زمینه عرضه خدمات عمومی، حمایت از رشد بخش خصوصی و عمومی، تقویت اقتصاد در برابر تکانه‌های خارجی و آماده ساختن کشور برای ورود و عضویت در اتحادیه اروپا از طریق بهبود مدیریت بخش عمومی و کاهش فساد، اعطا شد. طی یک دوره سه ساله، سه وام برنامه‌ای تعدیل ساختاری برای حمایت و پشتیبانی از این اصلاحات برنامه‌ریزی شد.

وام I-PSAL چه مشکلاتی را از سر راه برداشت؟

فساد

بررسی‌های اخیر بانک جهانی، کشور لائوس را به عنوان یک کشور با فساد متوسط و انحصار بسیار زیاد دولت طبقه‌بندی کرده است. عدم کارایی و فساد در عرضه خدمات عمومی، رفاه اجتماعی را تضعیف کرده است و آسیب‌های شدیدی را به اقشار آسیب‌پذیر، بویژه کسانی که بضاعت استفاده از خدمات بخشی خصوصی را نداشتند، وارد کرد. شیوع فساد گسترده در بخش تجاری مانع از توسعه بخش خصوصی می‌شد و قانون‌گریزی از طریق پرداخت رشوه باعث سلب اعتماد و امنیت در محیط کار، تخریب محیط زیست و سایر اثرات منفی شده بود.

شکل‌گیری نهادهای دولتی و عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی

طی دهه ۱۹۹۰، دولت اجازه داد تا تعداد زیادی از نهادهای شبه مستقل براساس قواعد ناقص و بدون پاسخگویی به مردم و عدم شفافیت تشکیل شوند. این کار باعث اتلاف منابع، اجحاف و تبعیض شدید در این کشور شد، و عامل اصلی فساد در نظام اداری بود و کنترل و نظارت بر منابع بودجه را بسیار محدود می‌کرد. دولت برنامه‌ریزی راهبردی نداشت که اجازه دهد تا تعهدات سیاست‌گذاری، اولویت‌های وزارتخانه و اهداف با تخصیص بودجه رابطه‌ای منطقی برقرار کند. سیستم پرداخت‌های بخش عمومی شفاف نبود و اطمینانی برای پرداخت‌های متوازن و عادلانه برای فعالیت‌ها وجود نداشت علاوه بر این دولت‌های محلی فاقد ساز و کارهای پاسخگویی بودند.

چه ساز و کارهای پاسخگویی توسط I-PSAL ارائه شد؟

کانون توجه وام‌های برنامه‌ای تعدیل ساختاری (PSAL-I) بر تقویت اعتمادسازی مؤسسات و نهادهای بخش عمومی، افزایش ظرفیت دولت برای مدیریت کارآمد منابع و عرضه کارآمد خدمات و عقلایی کردن و منطقی کردن مرزبندی‌ها و روابط بین بخش عمومی و بخش خصوصی معطوف بود. وام‌های برنامه‌ای تعدیل ساختاری (PSAL-I) ساز و کارهایی برای بهبود پاسخگویی اجتماعی و درونی دولت لائوس ارائه کرد.

پاسخگویی اجتماعی

اشاعه اطلاعات و دسترسی عمومی به اطلاعات دولت / قانون دسترسی به اطلاعات: دولت قانون دسترسی به اطلاعات را در سال ۱۹۹۸ تصویب کرد. این قانون دولت را موظف کرد تا

اطلاعات را منتشر، و در دسترس همگان قرار دهد. اجرای این قانون از سال ۱۹۹۹ آغاز شد. با این وجود، بسیاری از مقامات رسمی دولت از مفاهیم این قانون اطلاع نداشتند، و به همین علت نیز بیشتر وزارتخانه‌ها ظرفیت کافی برای پاسخ دادن به درخواست‌های عمومی در این زمینه را نداشتند (۷). برای رویارویی با این مشکل، هیئت وزیران قانونی را تصویب کرد که به استناد آن دولت مکلف شد تا اطلاعات را طبقه‌بندی، و تمهیدات نهادی^۱ را برای اطمینان یافتن از دسترسی به اطلاعات اتخاذ نماید.

علاوه بر این، دولت یک واحد اداری را در وزارت دادگستری ایجاد کرده است که اهداف آن به شرح زیر اعلام شد:

- تدوین برنامه اقدام به منظور الف) ظرفیت‌سازی در نهادهای بخش دولتی به منظور پاسخ دادن به درخواست‌های عمومی برای ارایه اطلاعات ب) ارایه گزارش در خصوص رعایت قوانین، مقررات و ج) آموزش عمومی در خصوص رویه‌های دستیابی به اسناد دولتی
- توسعه سیستمی برای اجرای برنامه پایش قوانین و مقررات از جمله الف) سازوکارهایی برای سنجش اجرای درخواست‌های عمومی برای اطلاعات و ب) انتشار معیارهای یاد شده در گزارش‌های سالانه بخش عمومی
- گزارش‌های سالانه بخش‌های عمومی در مورد اطلاعات باید شامل الف) حق دسترسی عموم به اطلاعات ب) رویه‌ها برای دسترسی عمومی به اطلاعات و ج) معیارهای برای اجابت درخواست‌های عمومی برای اطلاعات باشد.

خوشبختانه فراگیری و اشاعه اطلاعات در گزارش‌های سالانه بخش‌های عمومی نهادینه شده است. هیئت وزیران تصویب‌نامه‌ای را در مورد گزارش‌های سالانه بخش عمومی تصویب کرد که در آن همه نهادهای دولتی، از جمله بخش‌های نظارتی و بازرسی، موظف به تهیه گزارش سالانه در مورد عملکردهای خود شده‌اند. این دستورالعمل از اول سال ۲۰۰۰ الزامی شده است. برای این منظور دولت دستورالعملی شفاف و ساده برای تدوین گزارش سالانه منتشر کرد و نهادها را مکلف کرده است تا عملکردهای خود را به صورت شفاف ارایه کنند. نهادهای نظارتی نیز باید الزامات گزارش دهی را اجرا کنند. این گزارش شامل گزارش نظارتی ارزیابی اثرات است که یک سیستم پایش برای رعایت الزامات در آن طراحی شده است.

فعالیت‌های ضد فساد: در سال ۱۹۹۷، دولت شورای پیشگیری از فساد تشکیل داد. این نهاد، نهادی بین وزارتخانه‌ای است که مسئول تدوین و اجرای برنامه ضد فساد است. براساس چارچوب وام‌های برنامه تعدیل ساختاری (PSAL-I)، دولت، دبیرخانه اجرایی را برای شورای

پیشگیری از فساد ایجاد، و منابع و کارکنان واجد صلاحیت را برای آن پیش بینی کرد. برای افزایش شفافیت و پاسخگویی شورا به مردم، قانونی تصویب شد که به موجب آن شورا را موظف می‌کرد تا همه معیارها و ضوابط پیش‌بینی شده در برنامه ضد فساد را منتشر نماید. شورای یاد شده تشکیل شد و ساز و کارهایی را برای پایش فعالیت‌های فساد و ضد فساد تهیه کرد و آن را به صورت آزمایشی منتشر، اجرا کرد. با این وجود، تجربه نشان داده است که برای پایش مشکلاتی وجود دارد. علاوه بر این، شورا، رویه‌هایی را برای آرایه گزارش در مورد فساد برای مردم آرایه کرد. از دیگر تلاش‌های ضد فساد دولت می‌توان به قانونی در باب احزاب سیاسی^۱ اشاره کرد که توسط هیأت وزیران به *SAEIMA* ارسال شد. در این قانون الزاماتی برای شفافیت، نظارت و حساسی پیش‌بینی شده است.

همچنین جامعه مدنی نیز تحرکات و مشارکت خود را برای فعالیت‌های ضد فساد، بویژه در زمینه فعالیت‌های پایش، بیشتر کرده است. یکی از نهادهای محلی وابسته به موسسه شفافیت بین‌المللی با نام *DELNA*، گزارشی در مورد پیشرفت‌های انجام شده حاصل از برنامه ضد فساد دولت تهیه کرد که فرایند خصوصی‌سازی را در بقیه بنگاه‌های بزرگ دولتی پایش می‌کند. این اطلاعات به صورت عمومی منتشر شد و نقش زیادی در پایش پیشرفت برنامه‌های *PSAL-I* و آمادگی در برابر اصلاحات در آینده خواهد داشت.

شفافیت در اصلاحات قضایی: علاوه بر اصلاحات قضایی، وزیر دادگستری پیش‌نویس دستورالعمل‌هایی را تهیه کرد که همه تصمیمات دادگاه باید به موجب آنها اعلان عمومی شوند تا بین قضات و مدعوین دادخواهی شفافیت برای ارتباطات بیشتر شود.

پاسخگویی داخلی

برای این منظور مجموعه‌ای از سیاست‌های اصلاحی برای بهبود پاسخگویی در ادارات دولتی آرایه شد. این اصلاحات شامل تخصصی شدن خدمات مدنی، افزایش شفافیت و کارایی در مدیریت هزینه‌های عمومی و چاره‌اندیشی برای ازدیاد و تعدد نهادهای دولتی است.

وام اصلاحات برنامه‌ای اجتماعی کشور پرو

وام اصلاحات برنامه‌ای اجتماعی دولت پرو به منظور حمایت و پشتیبانی از برنامه‌های اصلاحات اجتماعی میان مدت طراحی شد (۸). اعطای این وام در ژوئن سال ۲۰۰۱ امضاء شد. وام *PSRL-I* برای ایجاد ساز و کارها برای تخصیص منابع به صورت شفاف و مشارکتی،

منطقی کردن هزینه‌ها، اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و نظارت نظام‌مند بر عملکرد برنامه‌های اجتماعی تأکید داشت. وام اول به رقم (۱۰۰ میلیون دلار) در ژوئیه سال ۲۰۰۱ پرداخت شد. هدف اصلی پرداخت وام حمایت و پشتیبانی از اصلاحات اجتماعی، بویژه حمایت از افراد فقیری بود که طی دوره تعدیل‌های ساختاری و گذار سیاسی با مشکلات فراوانی مواجه شده بودند. این وام مبنایی برای اصلاحات میان مدت شد، به گونه‌ای که ظرفیت‌های هدفمند کردن و پایش برنامه‌های کاهش فقر را افزایش داد و همزمان به بهبود دسترسی به اطلاعات در خصوص هزینه‌های اجتماعی منتهی شد.

دومین وام PSRL کشور پرو با نظارت مدیران هیئت بانک جهانی در سال ۲۰۰۲ به امضاء رسید. این وام نیز به منظور تقویت ظرفیت‌سازی نهادی، و در ادامه سیاست‌های وام اول، بر سیاست‌زدایی از توزیع و تخصیص منابع، حذف فعالیت‌های موازی، بهبود و توسعه تور ایمنی برای ریسک‌های اجتماعی و تقویت نظارت‌های اجتماعی از طریق نهادهای مدنی تأکید داشت.

وام اصلاحات اجتماعی برنامه‌ای (PSRL) چه مسائلی و مشکلاتی را حل می‌کند؟

کشور پرو فاقد نظام ارزیابی یا شفافیت در برنامه‌ریزی و پایش برنامه‌های کاهش فقر است. در پرو شمار کمی از برنامه‌ها به صورت دقیق ارزیابی اثرات را انجام داده‌اند و جامعه نیز به ندرت در پایش مصرف منابع و اثرات مصرف آنها مشارکت داده می‌شود (۹). علاوه بر ضعف این سیستم، شیوع فساد نیز بسیار مشکل‌آفرین است. سقوط دولت فوجی موری^۱ و اتهامات فساد مالی گسترده به دولت او - در خصوص مصرف منابع عمومی و رسوایی زیاد اعضای نهادهای دولتی در این کشور - باعث شد تا تقاضای جامعه پرو برای شفافیت بیشتر از سوی دولت به یک خواست همگانی تبدیل شود. به همین علت، فعالیت‌ها و اقدامات ضد فساد به عنوان یک اولویت اساسی برای مرحله‌گذار و دولت‌های منتخب مطرح شده است.

برای رویارویی با این مشکلات، مذاکرات و گفتگوهای ملی در خصوص فقر با همکاری گروه هماهنگی *Mesas de concertacion* آغاز شد. این گفتگوها به منظور آماده‌سازی تغییرات در دولت و در واکنش به گزارش ارزیابی فقر ۱۹۹۷، انجام شد. در گزارش اعلام شده بود که دوباره کاری و فقدان هم‌افزایی در بین بازیگران توسعه به معنای این است که برای کاهش فقر امکان دستیابی به دستاوردهای بیشتر ممکن نیست، به همین دلیل بانک جهانی فضا و بسترهای جدیدی را برای بحث و گفتگو، تعامل و مشارکت ذی‌نفعان مختلف در کشور پرو

فراهم کرد. در سال ۱۹۹۸، با موافقت سایر اهداء کنندگان وام^۱ و موافقت دولت، گفتگوهای ملی در خصوص فقر آغاز شد. هدف از این گفتگوها، به اشتراک گذاشتن تجربیات و اطلاعات و استفاده بهتر از منابع کاهش فقر اعلام شد.

پس از سه دوره گفتگوهای موضوعی غیر متمرکز در مورد فقربین سالهای ۱۹۹۸ و ۲۰۰۱، در گردهمایی‌ها و هم‌اندیشی‌های مشارکتی، گفتگوهای ملی در مورد فقر^۲ در کشور نهادینه شد. طی دوره‌گذار دولت متوجه ضرورت نهادینه کردن بحث و مذاکرات عمومی و ایجاد حس تعلق خاطر به راهبردهای توسعه شد. لذا این موضوع در بیانیه ریاست جمهوری منعکس شد، که به دنبال آن فعالیت‌های تمرکززدایی از طریق نهادهای هماهنگی مشارکتی^۳ که به *Mesas de concertacion* معروف شد، توسعه داده شدند. در حقیقت این میزگردها برای مذاکره و تشریح مساعی برگزار شدند که در آن شرکت کنندگانی از جوامع محلی، جامعه مدنی، دولت ملی و محلی و جوامع اهداءکننده کمک‌ها حضور داشتند.

چه نوع از ساز کارهای پاسخگویی توسط PSRL معرفی می‌شود؟

روی هم رفته، *PSRL* به نهادینه شدن شفافیت و فرایندهای مشارکتی توزیع منابع، پیگیری‌های مبتنی بر عملکرد^۴ بر هزینه‌های عمومی، ارتقا و توانمندسازی فقر کشور پرو برای تأثیرگذاری بر سیاست‌گذاران و اظهار نظر در مورد مصرف منابع مالی، کمک کرده است. علاوه بر این، *PSRL*، تلاش‌ها و فعالیت‌های ضد فساد را تقویت، و به موازات بخش عمومی توانمندسازی جامعه مدنی و بخش خصوصی را افزایش داده است. از اصلاحاتی که در چارچوب *PSRL* انجام شد، می‌توان به ساز و کارهای بهبود پاسخگویی اجتماعی و درونی اشاره کرد.

پاسخگویی اجتماعی

فرایندهای مشارکتی و نظارت عمومی: یک بخش مکمل اطلاعات در چارچوب *PSRL* مشارکت شهروندان و جامعه مدنی در بازنگری و پایش فرایندهای مرتبط با برنامه‌های اجتماعی است. وام اصلاحات اجتماعی برنامه‌ای (*PSRL*) از تلاش‌ها و فعالیت‌های ظرفیت‌سازی *Mesas de concertacion* حمایت می‌کند.

در سال ۲۰۰۱، *Mesas de concertacion* با ۷۵ درصد برنامه‌های توسعه منطقه‌ای ادارات

- 1 . Donors
- 2 . National Poverty Dialogue
- 3 . Plural Coordinating Bodies
- 4 . Performance – based Tracking

موافقت کرد. در ژانویه سال ۲۰۰۱، اداره *paniagua* میزگردی با عنوان ریشه کنی فقر (*Mesas de concertacion lucha contra la pobreza*) ترتیب داد که دستور کار آن تضمین شفافیت، کارآیی سیاست‌ها و اقدامات اجتماعی برای مبارزه با فقر بود.

به منظور افزایش نظارت و پایش شهروندان بر خدمات عمومی، در سال ۲۰۰۱ یک سیستم کارت امتیاز^۱ معرفی شد که به شهروندان اجازه می‌داد تا بر خدمات عمومی که در تعدادی از شهرها به صورت آزمایشی انجام می‌شد، ارزیابی نمایند. علاوه بر این، در مورد ۷۵ درصد برنامه‌های عمومی اجرا شده ارزیابی‌هایی از کیفیت خدمات آنان، که اطلاعات آن از سوی مردم مطرح شده بود، انجام شد.

در پاسخ به دولت پرو، بانک جهانی در مورد ساز و کارهای توانمندسازی و پاسخگویی عمومی به منظور اجرای بهترین اقدامات بین‌المللی و ارایه پیشنهادات منسجم برای اصلاحات، در ژولای سال ۲۰۰۱ کنفرانسی را برگزار کرد.

شفافیت و تلاش‌های ضد استبداد

یکی از اقدامات کلیدی دولت جدید دولت پرو، برنامه ضد فساد است. اولین برنامه *PSRL* بر تهیه گزارش ارزیابی از انواع فساد در حوزه‌های مختلف تاکید داشت. سپس نتایج این گزارش‌ها در اختیار عموم و مقامات دولتی قرار داده شد. به منظور حمایت از تلاش‌های ضد فساد، فرایند بازنگری نهادی و حکمرانی^۲ انجام شد. در سال ۲۰۰۱ تحلیل جامعی از انگیزه‌های ساختاری که بر سیستم نهادی و حکمرانی تأثیری گذارند، انجام شد. دفتر ملی دادرسی^۳، فراخوان اطلاع‌رسانی عمومی انجام داد و سازوکار دادخواهی از جمله خط تلفن مستقیم راه‌اندازی کرد تا از سوء استفاده سیاسی از برنامه‌های اجتماعی در دوران انتخابات سال ۲۰۰۱ کاندیداها جلوگیری نماید. نهادهای متعددی از جمله دفتر دادرسی، نهادهای اجرایی و وزارت زنان بیانیه‌هایی را با هدف تضمین بی‌طرفی سیاسی اعضای و برنامه‌های خود صادر کردند تا طی دوره قبل از انتخابات ملاک عمل قرار گیرد.

دسترسی عمومی به اطلاعات و نظارت عمومی: افزایش دسترسی عمومی به اطلاعات در خصوص مصرف منابع دولتی و برنامه‌های کاهش فقر، از مهمترین اولویت‌های اصلاحات اعلام شد. به همین دلیل، وزارت دارایی، پایگاه اطلاعاتی شفافیت اقتصادی را در فوریه سال

- 1 . Score Card
- 2 . Institutional and Governance Review
- 3 . Ombudsman

۲۰۰۱ راه‌اندازی کرد، تا دسترسی مردم به اطلاعات در خصوص پرداخت‌های دولت به حوزه‌های اجتماعی و سایر برنامه‌های توسعه را امکان‌پذیر سازد. علاوه بر این، ریز هزینه‌ها و سایر پرداخت‌های انتقالی برحسب تعداد برنامه‌های اجتماعی اجرا شده در سال ۲۰۰۰ در اینترنت منتشر شد. برای مثال، برنامه‌های ملی مکمل غذایی (PRONAA)^۱ پرداخت‌های انتقالی که به بیش از ۱۵۰۰۰ آشپزخانه در کشور داده شده بود را منتشر کرده است. علاوه بر این، این برنامه اطلاعاتی را منتشر کرد تا اطمینان حاصل شود که مردم از حق و حقوق خود به عنوان شهروندان اطلاع دارند. برای مثال، در سال ۲۰۰۱، دفتر دادرسی، فراخوان ملی برای تبیین حقوق عمومی برگزار کرد.

پاسخگویی داخلی (درونی)

پایش برنامه‌ها و نهادهای اجتماعی: برنامه PSRL با تقویت ظرفیت نهادها و برنامه‌های اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر نتایج، پایش اجرای برنامه و تعیین اثراتی که برنامه‌ها بر ابعاد فقر داشته‌اند، به دولت برای اجرای برنامه‌های اصلاحات میان مدت کمک شایانی کرده است.

هرچند اولین برنامه وام تعدیل ساختاری (PSRL) به دولت کمک شایانی کرد. در ادامه وزارت دارایی، با رهبران برنامه‌های کلان اجتماعی به تفاهم رسید که از مهمترین این تفاهم‌نامه‌ها می‌توان به صندوق جبران و سرمایه‌گذاری اجتماعی، برنامه ملی مکمل غذایی، پروژه Caminos Rulares، پروژه ملی مدیریت حوزه‌های آبخیز و حفاظت خاک و برنامه برق‌رسانی به روستاها اشاره کرد. برای این منظور برنامه راهبردی پایش و دستورالعمل ارزیابی برای این برنامه‌ها تدوین شد. اما از دو سال گذشته تاکنون به صورت نظام‌مند انجام نشده است.

مدیریت هزینه‌های عمومی: برای بهبود مدیریت هزینه‌های عمومی، دولت برنامه چند ساله راهبرد بخشی^۲ و سیستم جامع مدیریت مالی (PSRL)^۳ را تصویب کرد. برنامه چند ساله راهبردی بخشی، رویکرد بودجه مبتنی بر عملکرد را معرفی کرد، در حالیکه SIAF درآمدهای عمومی و هزینه‌ها را پیگیری می‌کند و اطلاعات موثقی را به صورت منظم ارائه می‌دهد. سیستم اداره مالی در سال ۱۹۹۹ شکل گرفت. به دنبال آن اطلاعات حاصل از درآمدها و هزینه‌ها از حدود ۵۵۹ واحد اجرایی از وزارتخانه‌های مختلف در سطح استانی، جمع‌آوری و تلفیق شدند.

- 1 . National Complementary Food Program
- 2 . Multi – annual Sector Strategic Plans
- 3 . System of Integrated Financial Management

در ژانویه سال ۲۰۰۱، برنامه *SIAF* به وزارت کشور و وزارت دفاع تعمیم داده شد، بنابراین، مصرف منابع مالی این وزارتخانه‌ها که سابقاً اطلاعات آنان کاملاً محرمانه بود، توسط وزارت اقتصاد و دارایی تحت نظارت قرار خواهند گرفت. در نتیجه مردم به سیستم اطلاعات در مورد پرداخت‌های انتقالی بودجه به برنامه‌های اجتماعی مختلف از طریق پایگاه اطلاعاتی شفافیت اقتصادی دسترسی پیدا خواهند کرد. در زمان تهیه این نوشتار، *SIAF* آنگونه که باید در دسترس نبود، زیرا زیرساخت‌های کامپیوتری سطوح استانی وجود نداشت و مدتی طول کشید تا به سیستم مرکزی متصل شوند. دومین برنامه *PSRL* از دولت برای بهبود فعالیت‌های *SIAF* حمایت خواهد کرد و شعبات آن توسط وزارت اقتصاد و دارایی به شماری از شهرداری‌ها تسری داده خواهد شد. برای این منظور برنامه جامعی برای پیگیری و نظارت بر همه پرداخت‌های انتقالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی نیز ارائه خواهد شد.

یادداشت‌های پایانی

1. O'Donnell 2000; Fox 2000.
2. World Bank 2001c, d, e, f.
3. See Reinikka 1999, 2001; Tikare and others 2001. See also *Tools and Practices* 18.
4. This section draws from Ghani 2001a, 2001b. See also World Bank 1996b, 1997a, 1997b, 2000d.
۵. مداخله نهادی، به مداخله‌ای گفته می‌شود که باعث تغییر در قواعد بازی روابط بین ذی‌نفعان، حذف ذی‌نفعان یا معرفی ذی‌نفعان جدید شود. ساز و کارهای شتاب دهنده^۱ به ساز و کارهایی گفته می‌شود که برای حرکت و آغاز اصلاحات به یک تکانه اولیه نیاز دارد. در این صورت اصلاحات می‌تواند بدون مداخله‌های بیشتر به راه خود ادامه دهد.
6. This section draws from World Bank 1996a, 1999, 2000a, b, c.
7. On information access in Latvia, see Ericsson 1999; Lubbers, Milor, and Russell-Einhorn 2001.
8. Katherine A. Bain contributed to this section. See World Bank 2001a, 2001b.

۹. در ارزیابی صندوق سرمایه‌گذاری و جبران (FONCODES) در مورد ارزیابی‌های سالانه ذی‌نفعان، و همچنین ارزیابی اثرات گذشته که توسط FONCODES انجام شده است، استثنای کمی وجود دارد که می‌توان به پروژه Caminos Rulares و پروژه ملی مدیریت حوزه‌های آبخیز و حفاظت از خاک اشاره کرد.

منابع و ماخذ

- Ericsson, Fredrik. 1999. "Access to Information in Latvia: Practice, Provisions, and Proposals." Prepared for the World Bank, Washington, D.C.
- Fox, Jonathan. 2000. "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion." Paper prepared for the workshop on Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America, University of Notre Dame, Kellogg Institute, May 8-9. Available: <http://www.nd.edu/kellogg>
- Ghani, Ashraf. 2001a. "Russia Coal Sector Reform." Presentation given at the workshop on Voices and Choices at the Macro Level: Participation in Country Owned Poverty Reduction Strategies, World Bank, Washington, D.C., April 3-5. Available: http://www.worldbank.org/participation/ghanippt_files/frame.htm

بودجه ریزی مشارکتی

بودجه ریزی مشارکتی فرایندی است که در آن طیفی از ذی نفعان به بحث، تجزیه و تحلیل و اولویت بندی و پایش تصمیمات در مورد هزینه های عمومی و سرمایه گذاری ها می پردازند. ذی نفعان شامل مردم عادی، گروه های فقیر و آسیب پذیر از جمله زنان، جامعه مدنی، بخش خصوصی نمایندگان انجمن ها و مجلس و نمایندگان سازمان های کمک کننده (هبه کننده) می باشند. بودجه ریزی مشارکتی در سه مرحله مختلف در مدیریت هزینه های عمومی به شرح زیر انجام می شود (۱):

• تنظیم و تجزیه و تحلیل بودجه:

در این مرحله شهروندان تخصیص و توزیع بودجه را براساس اولویت هایی که براساس فرایند تشخیص مشارکتی فقر^۱ شناسایی کرده اند، گزینه های مختلف بودجه را تنظیم، و پیشنهاد توزیع اعتبارات را در رابطه با تعهدات سیاسی دولت و دغدغه های اعلام شده و اهداف تنظیم می کنند.

• پیگیری و پایش هزینه ها

در این مرحله شهروندان پیگیری می کنند که آیا هزینه های عمومی صرف شده با تخصیص های پیش بینی شده در بودجه مطابقت دارد یا نه و در مرحله بعد جریان منابع را در نهادهای مسئول برای عرضه کالاها و خدمات پیگیری می کنند.

• پایش عرضه کالاها و خدمات عمومی

در این مرحله شهروندان کیفیت کالاها و خدمات عرضه شده توسط دولت را در رابطه با هزینه های صرف شده توسط دولت برای عرضه این کالاها و خدمات پایش می کنند. این فرایند شبیه کارت های گزارش شهروندی^۲ یا کارت های امتیاز^۳ است. (۲) افزایش مشارکت در بودجه ریزی می تواند به تنظیم و سرمایه گذاری در سیاست های حمایت

1 . Participatory Poverty Diagnostics

2 . Citizen Report Cards

3 . Scorecards

از فقرا، افزایش وفاق اجتماعی و حمایت از اصلاحات سیاسی منتهی شود. تجربه‌های بودجه‌ریز مشارکتی نشان داده است که همبستگی مثبتی بین مشارکت، سیاست‌های کلان اقتصادی خوب و اثربخشی دولت وجود دارد. فرایندهای بودجه‌ریز مشارکتی در کشورهای مختلف از جمله برزیل، کانادا، هند، ایرلند، آفریقای جنوبی و اوگاندا اجرا شده است. سه مثال از بودجه‌ریز مشارکتی در ایرلند، *porto Alegre* برزیل و آفریقای جنوبی در قسمت زیرارایه شود.

تفاهم‌نامه مشارکت اجتماعی ایرلند

از سال ۱۹۸۷، کشور ایرلند پنج تفاهم‌نامه مشارکت اجتماعی را تدوین کرده است که در آن دولت و شماری از سازمان‌های جامعه مدنی به صورت گسترده با یکدیگر برای تدوین اهداف اقتصادی و اجتماعی به مذاکره پرداخته‌اند (۳). ایده مشارکت اجتماعی در اواسط دهه ۱۹۸۰ در واکنش به رکورد اقتصادی کشور ایرلند (۱۹۸۰-۸۷)، تورم شدید و استقراض شدید دولت و کسری بودجه و تعطیلی کارخانجات مطرح شد. در سال ۱۹۸۶، شورای ملی اقتصادی و اجتماعی (NESCA) بستر سازی برای مذاکره و گفتگو با شماری از شرکای اجتماعی^۲ را در فرایند یادگیری مشارکتی به منظور دستیابی به گزینه‌های فراگیر اقتصادی، اجتماعی و رویارویی با چالش‌ها و تسهیل بده. -بستان‌ها، آغاز کرد.

اولین تفاهم‌نامه (۱۹۸۷. ۹۰) بر اصلاحات اقتصادی کلان معطوف شد. به همین دلیل، ابتدا افزایش دستمزدها در بخش‌های عمومی و خصوصی، افزایش انضباط مالی و عمومی و افزایش رقابت مورد توجه قرار گرفت. فرآیند یاد شده، همگرایی و همدلی را تشویق کرد و بر آمادگی کشور پس از دوران رکود به منظور رویارویی اتحادیه پولی و اقتصادی (EMU)^۳ برای ورود به شرایط جدید و جلوگیری از فشارهای تورمی شدید از طریق جلوگیری از خروج ارز تأکید کرد. اتحادیه‌های تجاری شرکت کنندگان اصلی در گفتگوهای وضع دستمزدها، مالیات‌ها و منافع رفاه اجتماعی بودند.

شورای مذکور در سال ۱۹۹۰، سه رکن اساسی را برای ایجاد چارچوب سیاست‌گذاری سازگار با راهبرد ملی شناسایی کرد. این ارکان شامل؛ الف) سیاست‌های کلان اقتصادی با هدف تضمین نرخ تورم پایین و رشد پایدار؛ ب) افزایش درآمدها به همراه افزایش رقابت و مدیریت تعارضات در هنگام توزیع منابع؛ و ج) تحول ساختاری به منظور سازگاری و تطابق با تغییرات محیط خارجی بود. با این وجود، شورا اعتقاد داشت که راهبردهای اقتصادی که برای رویارویی

- 1 .National Economic and Social Council
- 2 .Social Partners
- 3 .Economic and Monetary Union

با شرایط EMU مورد استفاده قرار گرفتند، فقط با موافقت و مشارکت کسانی که تحت تأثیر این سیاست‌ها قرار گرفته‌اند، به موفقیت دست پیدا خواهد کرد. به همین دلیل گردهمایی ملی اقتصادی و اجتماعی (NESF)^۱ در سال ۱۹۹۳ برگزار شد که در آن مباحث سیاست‌گذاری اجتماعی مانند فراگیری و بیکاری مطرح شدند.

سه موافقتنامه اول بیشتر بر مباحث اقتصادی تأکید داشتند، موافقتنامه چهارم (۱۹۹۷. ۲۰۰۰) و موافقتنامه پنجم (۲۰۰۲. ۲۰۰۰) برگستره وسیع‌تری از مباحث مشارکت تأکید کردند. آخرین موافقتنامه مشارکت اجتماعی با عنوان، «شکوفایی و انصاف»^۲ در فوریه سال ۲۰۰۰ منتشر شد که در آن مجموعه گسترده‌ای از اهداف اقتصادی و اجتماعی پس از مذاکره و گفتگو بین دولت و سازمان‌های جامعه مدنی از نوامبر سال ۱۹۹۹ تا فوریه سال ۲۰۰۰ به تصویب رسید.

نتایج موافقتنامه‌های مشارکت اجتماعی

مشارکت اجتماعی به عنوان نیروی پیشران موفقیت اقتصادی کشور ایرلند در دهه گذشته شناخته شده است (۴). از مهمترین این موفقیت‌ها می‌توان دستاوردهای زیر را برشمرد:

• در سال ۱۹۹۹، مازاد بودجه کشور ایرلند معادل ۱/۱ میلیارد پوند ایرلند بود، در حالیکه کسری بودجه در سال ۱۹۸۶ معادل ۱/۴ میلیارد پوند ایرلند بوده است. در نتیجه این دستاوردها، هزینه‌های بهداشتی ۱۵۰ درصد، آموزش ۴۸ درصد و رفاه ۷۰ درصد نسبت به سال ۱۹۸۷ افزایش یافته است.

• پول و اعتبار مازاد خزانه دولت در سال ۱۹۹۸ به ۷۴۷ میلیارد پوند ایرلند رسید، در حالیکه ده سال قبل، خزانه ۲/۱ میلیارد پوند ایرلند بدهکار بود.

• نسبت بدهی دولت به GDP از ۱۲۰ درصد در سال ۱۹۸۶ به ۵۲ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت.

• میانگین تورم سالانه در اوایل دهه ۱۹۸۰ معادل ۲۰ درصد بود، از سال ۱۹۸۷ به ۲/۸ درصد کاهش یافت.

• میانگین رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) طی دوره یاد شده ۴/۹ درصد بود که در سال ۱۹۹۸ این نرخ رشد به ۹/۵ درصد در سال رسید.

• اندوخته سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI)^۳ صنعت ایالات متحده در ایرلند طی دوره ۱۹۹۸ و ۱۹۹۸ به دوبرابر (از ۳/۸ میلیارد دلار به ۸/۱ میلیارد دلار) افزایش یافت. در این دوره

1 .National Economic and Social Forum

2 . Prosperity and Fairness

3 .Foreign Direct Investment

سومین سرمایه‌گذاری آمریکا در اروپا در ایرلند انجام شده است.

• نرخ بیکاری طی یک دوره ۱۲ ساله از ۱۷/۵ درصد به کمتر از ۵ درصد کاهش یافت.

• نرخ پرداخت تعدیل شده تورم^۱ حدود ۳۰ درصد طی دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت که این مقدار ۲/۵ برابر افزایش اتحادیه اروپا و چهار برابر ایالات متحده آمریکا بوده است.

هر چند اثبات روابط علی مستقیم بین موافقتنامه‌های مشارکت و موفقیت دولت ایرلند در زمینه اقتصادی - اجتماعی در اواخر دهه ۱۹۸۰ مشکل است، با این وجود، ثبات و پایداری ناشی از این سیاست‌های چند ساله و تعهدات دولت در قبال دستمزدها ابزارهایی بوده‌اند که جایگاه کشور ایرلند را به عنوان یک کشور اروپایی با سریع‌ترین رشد اقتصادی مطرح کرد. به همین دلیل این کشور به «بیرسلتیک یا زمردی آ» معروف شد. موافقتنامه‌های مشارکت، امکان مشارکت کشور در سیستم پولی اروپا (EMS)^۳ و EMU را از طریق مدیریت مالی عمومی ضابطه‌مند، پایین نگه داشتن تورم، نرخ بهره پایین، نرخ ارز قابل پیش‌بینی و افزایش و بهبود رقابت فراهم کرد. علاوه بر این منافع ملموس، فرایند مشارکت باعث تشکیل سرمایه‌های اجتماعی و اعتماد، به عنوان یک سرمایه بسیار مهم شد. این موضوع ایرلند را به عنوان یک کشور مسئولیت پذیر برای تعهدات خود مطرح خواهد کرد و در گفتگوها و مذاکرات آینده در اروپا جایگاه ویژه‌ای برای آن در نظر گرفته خواهد شد.

شرکت کنندگان در مشارکت اجتماعی و فرایندها

• فراگیری ذی نفعان

در سال ۱۹۹۶ NESC در نخست وزیری (Taoiseach) با مشارکت نمایندگانی از دولت (۵)، اتحادیه‌های تجاری، سازمان‌های تجاری و کارفرمایان، انجمن‌های کشاورزی و سازمان‌های اجتماعی و داوطلبانه تشکیل شد. در مجموع ۱۹ شریک اجتماعی وجود دارند که توسط دولت انتخاب می‌شوند. این شرکای اجتماعی چهار رکن انجمن‌های ایرلندی را به شرح زیر نمایندگی می‌کنند:

• اتحادیه‌های تجاری: کنگره اتحادیه‌های تجاری ایرلند.

• سازمان‌های کسب و کار و کارفرمایان: کنفدراسیون کسب و کار و کارفرمایان، فدراسیون صنایع ساختمانی، انجمن صادر کنندگان ایرلند، کنفدراسیون صنعت گردشگری ایرلند.

1 . Inflation – Adjusted Pay Rates
 2 . Celtic or Emerald Tiger
 3 . European Monetary System

• **سازمان‌های کشاورزی:** انجمن کشاورزان ایرلند، انجمن عرضه کنندگان لبنیات، انجمن سازمان همکاری‌های ایرلند

• **سازمان‌های اجتماعی و داوطلب:** سازمان ملی بیکاران ایرلند، کنگره مرکزی برای مبارزه با بیکاری، انجمن صدای جامعه، کنفرانس مذهبی ایرلند، شواری ملی زنان ایرلند، شورای جوانان ایرلند، انجمن *saint Vincent de paul*، انجمن کمک به پروتستان‌ها

فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی

هرچند، هر تفاهم نامه اجتماعی از طریق فرایندهای مختلفی به تصویب می‌رسد، اما عموماً فرایند اجرای تفاهم‌نامه‌ها توسط اداره پیش‌بینی‌های مالی و اقتصادی، آغاز و به *EMSC* ارایه می‌شود. در یک دوره یکساله، *EMSC* با متخصصان به بحث و مذاکره می‌پردازد و پارامترهایی را برای پیش‌بینی‌ها ارایه می‌کند. سپس با گردآوری اطلاعات از سایر گزارش‌ها در مورد مؤلفه‌های عملکرد اقتصادی، اجتماعی، گزارشی راهبردی تهیه می‌کند. این گزارش، گزارش زمینه‌ای و پایه‌ای برای بحث‌ها و گفتگو است. مذاکره و مشاوره رسمی بین دولت و شرکاء در یک دوره زمانی سه تا چهار ماهه انجام می‌شود که پس از آن تفاهم‌نامه جدیدی تهیه می‌شود. این تفاهم نامه دارای یک بخش ضمیمه با عنوان چارچوب عملیاتی است.

در ادامه دولت گردهمایی برای ارتقای فرایند مشارکت اجتماعی ترتیب می‌دهد. در این گردهمایی‌ها از شرکت کنندگان دعوت به عمل می‌آید و در آنجا ضوابط و معیارهایی اعمال می‌شود که ساختار مشارکت باید در چارچوب آن فعالیت کند. در اینجا دولت به عنوان تسهیل‌گر مذاکرات عمل می‌کند. برخلاف تعاملات دوطرفه، فرایند مشارکت مستلزم مشارکت گروه‌های مختلف با علائق و دیدگاه‌های متفاوت است که اجازه داده می‌شود تا هر گروه مواضع خود را اعلام کند و به مواضع و دیدگاه‌های دیگران گوش دهد و سرانجام بر مبنای این مباحث، دیدگاه‌ها و علائق تعدیل می‌شوند. مشارکت اجتماعی ایرلند به عنوان تمرین مذاکره چند جزئی مطرح شده است، زیرا در آن تلاش‌های زیاد انجام شده است تا ذی‌نفعان مختلف با دیدگاه‌های متفاوت بتوانند با یکدیگر به مذاکره و گفتگو بپردازند. در اینجا شرکت کنندگان نه تنها بر نتایج نهایی تفاهم‌نامه‌ها تأثیر می‌گذارند، بلکه متعهد می‌شوند تا بخش‌هایی از تعهدات خود را در هنگام گفتگوها عملی کنند. به این ترتیب هم دولت‌ها و هم شرکت کنندگان نسبت به تفاهم‌نامه منعقد شده مسئولیت‌پذیر و پاسخگو می‌شوند.

فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی در Porto Alegre برزیل

در اوایل دهه ۱۹۸۰، حزب کارگران در برزیل در صدد برآمد تا دموکراسی را از طریق اداره مردمی دولت تشویق نماید. حزب کارگران پس از برنده شدن در چندین انتخابات شهرداری‌ها در سال ۱۹۸۹، از طریق دفاتر شهرداران، اقداماتی را برای مشارکت شهروندان در تدوین بودجه شهر آغاز کرد. پیش از اجرای فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی ابتدا به صورت آزمایشی در شهر Porto Alegre اجرا شد. برای این منظور شهروندان نواحی مختلف و گروه‌هایی با منافع متفاوت گرد هم جمع شدند تا نوع هزینه‌ها را تعریف نمایند و اولویت‌های سرمایه‌گذاری برای بودجه دولت را بر مبنای معیارهای قابل پذیرش توسط جامعه تعیین کنند. فرایند یاد شده شامل پایش شهروندی است که تعیین می‌کند آیا بودجه سال قبل بر اساس سیاست‌ها پیش‌بینی شده اجرا شده است یا اجرا نشده است.

• نتایج بودجه‌ریزی مشارکتی Porto Alegre

• نتایج برای اجرا

قبل از سال ۱۹۸۹، شهر Porto Alegre از فرار از سرمایه‌گذاری و تمایل کم به سرمایه‌گذاری در صنعت، مهاجرت، بدهکاری و درآمدهای کم رنج می‌برد. از زمان معرفی بودجه مشارکتی و اجرای اصلاحات مالی سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۱، پیشرفت‌های قابل قبولی در وضعیت مالی و توسعه شهر حاصل شد. دستاوردهای سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۶ به شرح زیر بوده است:

- افزایش درصد خانوارهایی برخوردار از خدمات آب از ۸۰ به ۹۸ درصد
- افزایش درصد جمعیت برخوردار از فاضلاب شهری از ۴۶ به ۸۵ درصد
- ساخت واحدها ۳۰ کیلومتر جاده‌های محلی در هر سال

در نتیجه افزایش شفافیت نرخ‌های مالیاتی و پرداخت‌های دریافت شده که باعث تشویق پرداخت مالیات‌ها شد، درآمدهای مالیاتی ۵۰ درصد افزایش یافت.

بیشترین پیشرفت‌ها به فرآیند بودجه‌ریزی مشارکتی نسبت داده شده است. یکی از مجلات تجاری بانفوذ، چهار بار متوالی از شهر Porto Alegre به عنوان شهری با بهترین کیفیت زندگی در کشور برزیل نام برد.

افزایش مشارکت

در شهر *Porto Alegre*، تعداد شرکت کنندگان در فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی از هزار نفر در سال ۱۹۹۰ به بیش از ۱۴۰۰۰ نفر در سال ۱۹۹۶ افزایش یافته است. همچنین حدود صد هزار نفر که تقریباً معادل ۸ درصد جمعیت این شهر به صورت غیر رسمی در این فرایندهای مشارکتی شرکت کردند و ۶۰ درصد از شهروندان از فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی اطلاع داشتند. در حال حاضر در کشور برزیل بیش از ۸۰ درصد شهرها از مدل بودجه‌ریزی مشارکتی شهر *Porto Alegre* پیروی می‌کنند.

فرایند بودجه‌ریزی مشارکتی و ساز و کارهای نهادی

در شهرداری شهر *Porto Alegre*، دفتر شهردار به عنوان مجری و نمایندگان شوراها به عنوان مجلس عمل می‌کنند. شهرداری‌ها برای افزایش درآمدها از طریق مالیات‌های محلی، تعرفه‌ها و پرداخت‌های انتقالی فدرال، از استقلال زیادی برخوردار هستند. همچنین در هزینه کردن درآمدها نیز استقلال زیادی دارند. بخش‌های اجرایی، بودجه را تهیه می‌کنند و سپس این بودجه توسط شورا تصویب می‌شود.

در دفتر شهردار، دو نهاد شامل دفتر برنامه‌ریزی (*GAPLAN*) و کمیته هماهنگی روابط با جوامع (*CRC*) مشاوره‌ها و مذاکرات بودجه را با ساکنین شهر مدیریت می‌کنند. کمیته روابط با جامعه با رهبران اجتماع محلی از طریق هماهنگ کنندگان منطقه‌ای به بحث و گفت‌وگویی پردازد و از این طریق نظرات اجتماعات محلی جمع‌آوری می‌شود. دفتر برنامه‌ریزی (*GAPLAN*) تقاضای شهروندان را با معیارهای فنی و اقتصادی تطبیق می‌دهد.

شهر *Porto Alegre* ۱۶ منطقه دارد و به همین دلیل مباحث سیاست‌گذاری در شهر به پنج حوزه حمل و نقل، آموزش، اوقات فراغت و فرهنگ، بهداشت و رفاه اجتماعی، توسعه اقتصادی و مالیات و سازماندهی شهر و توسعه شهری طبقه‌بندی می‌شوند. هر سال در هر منطقه، برای هر موضوع در خصوص اولویت‌های شهروندان دو میزگرد عمومی برگزار می‌شود. پس از این نشست‌های کوچک‌تر، دو نشست اصلی در سال برگزار می‌شود. در نشست اول، هزینه‌های سالانه سال قبل در مورد توزیع و تخصیص بودجه‌های سال قبل پایش می‌شوند و در نشست اصلی دوم نیز اولویت‌ها، شناسایی و نمایندگان انتخاب می‌شوند.

قبل از اولین دور نشست‌های رسمی شهروندان در ماه مارس، درخواست‌های افراد و

دغدغه‌های آنان جهت جمع‌بندی به نمایندگان مناطق ارسال می‌شود. شهرداری‌ها در این جلسات و گفتگوهای بین جامعه مدنی، مشارکت ندارند. پس از ماه آوریل اولین دور جلسات بین شهروندان و شهردار جهت بازنگری برنامه‌های سال قبل، بحث و مذاکره پیشنهادهاى جدید و انتخاب نمایندگان برای حضور در جلسات برگزار می‌شود.

بین اولین و دومین دور مذاکرات (مارس تا ژوئن)، جلسات مشارکتی غیر رسمی با سازمان‌های مختلف جامعه مدنی (اتحادیه‌ها، تعاونی‌ها، باشگاه مادران) بحث و گفت‌وگو در مورد تقاضاهای مختلف در بخش‌های مختلف برگزار می‌شود. تقاضاها براساس مقیاس ترتیبی از ۱ تا ۵ رتبه‌بندی و سپس توسط کارشناسان جمع‌بندی می‌گردند. در این خصوص دو موضوع باید مورد توجه قرار گیرد: نیازها که براساس آن تعیین می‌شود مناطق باید چگونه به خدمات خاص دسترسی پیدا کنند و اندازه جمعیت. دومین دور مذاکرات در ماه ژولای و پس از انتخاب دو نماینده از ۱۶ منطقه و دو نماینده برای هر یک از حوزه‌های سیاست‌گذاری برگزار می‌شود. علاوه بر این، یک نماینده از اتحادیه‌های تجاری و نماینده‌ای از سازمان‌های جامعه مدنی نیز انتخاب می‌شوند. این نمایندگان شورا، شورایی متشکل از ۴۴ عضو با عنوان شورای بودجه‌ریزی مشارکتی تشکیل می‌دهند. این شورا به عنوان نهاد اصلی بودجه‌ریزی مشارکتی عمل می‌کند. در مرحله بعد، نمایندگان با وضعیت مالی شهرداری، معیارهای تخصیص و توزیع منابع، نحوه بحث و مذاکره درباره بررسی درخواست‌ها و پیشنهادها آشنا می‌شوند و بودجه پیشنهادی را که توسط GAPLAN دفتر شهردار تهیه شد بازنگری می‌کنند. برای این منظور، شورای بودجه‌ریزی مشارکتی (COP)، تا پایان ماه سپتامبر و تا زمانی که پیشنهاد نهایی به شورا ارائه می‌شود، جلسات هفتگی برگزار می‌کند. از ماه سپتامبر تا دسامبر، شورای بودجه‌ریزی مشارکتی (COP) مباحثی را با شورا دنبال می‌کند و رایزنی‌هایی را با شورا انجام می‌دهد و درباره برنامه‌های سرمایه‌گذاری که برای هر منطقه پیش‌بینی شده است، به بحث می‌پردازد. شهردار از طریق جلسات هماهنگی، مسئول هدایت فرایند شورای بودجه‌ریزی مشارکتی (COP)، تنظیم دستور جلسات و ارائه اطلاعات پیش از جلسات بحث و گفتگو با نمایندگان است. سرانجام، منابع براساس یک سیستم وزن دهی تقسیم شده و در این فرایند ترجیحات شهروندان با معیارهای کمی ترکیب می‌شوند.

نوآوری بودجه زنان در آفریقای جنوبی

مؤسسه دمکراسی برای آفریقای جنوبی (IDISA)^۱ سازمان غیردولتی مستقلی است که در زمینه توسعه دمکراسی پایدار در آفریقای جنوبی فعالیت می‌کند. مؤسسه یاد شده به عنوان مؤسسه جایگزین دمکراتیک^۲ در آفریقای جنوبی در دهه ۱۹۸۰ برای حمایت و پشتیبانی از دمکراسی و افزایش تعامل بین جوامع سفید پوست و سیاه پوست در این کشور بنیان نهاده شد. پس از انتخابات سال ۱۹۹۴، سازمان یاد شده تغییر نام داد و تحت عنوان مؤسسه دمکراسی آفریقای جنوبی آغاز به کار کرد و همزمان بخشی با نام خدمات اطلاعات بودجه (BIS)^۳ را به منظور تجزیه و تحلیل نحوه توزیع و تخصیص منابع و مصرف منابع عمومی که براقشار فقیر جامعه تأثیر می‌گذارند تأسیس کرد (۷). همچنین سیستم اطلاعات بودجه (BIS)^۴ در مورد جریان‌های اطلاعاتی در مورد فقرا در بین دولت و شهروندان به بحث می‌پردازد و در جست‌وجوی راهکارهایی برای ارتقای مشارکت مجلس و جامعه مدنی در برنامه‌ریزی بودجه است. اصلی‌ترین دغدغه‌های مؤسسه دمکراسی در آفریقای جنوبی و سیستم خدمات بودجه وضعیت زنان، کودکان و معلولانی بود که سهم زیادی از اقشار فقیر و آسیب‌پذیر را در آفریقای جنوبی تشکیل می‌دهند.

در سال ۱۹۹۵، سیستم خدمات بودجه، گروه کوچکی از افراد علاقه‌مند را برای بحث و مذاکره در مورد امکان‌پذیری ایجاد ردیف‌های بودجه برای زنان را با حمایت و پشتیبانی نمایندگان جدید مجلس در دستور کار قرار داد که به دنبال آن ابتکار بودجه زنان^۵ به عنوان پروژه مشترکی در سیستم خدمات بودجه ایجاد کرد. پس از آن کمیته مجلس در مورد کیفیت زندگی و وضعیت زنان^۶ و آژانس اجتماعی پرسش‌های اجتماعی^۷ شکل گرفت. ابتکار بودجه زنان براساس تحلیل بودجه کشور با توجه به اثرات متفاوت آن بر جامعه زنان و مردان تصویب شد. پس از این فرایندها، تحقیق با عنوان تحلیل بودجه از نگاه جنسیتی: انجام شد. یعنی حسابرسی و پایش جنسیتی در مورد اینکه آیا هزینه‌های عمومی به روش مناسب و مطابق با الگوهای جنسیتی متعادل صرف شده است یا صرف نشده است.

- 1 .Institute for Democracy in South Africa
- 2 .Institute for a Democratic Alternative
- 3 . Budget Information Service
- 4 . Budget Information System
- 5 . Women's Budget Initiative
- 6 .Parliamentary Committee on Quality of Life and Status of Women
- 7 .Community Agency for Social Enquiry

نتایج ابتکار بودجه زنان

ابتکار ایجاد ردیف بودجه زنان، به ایجاد بودجه جنسیتی^۱ منتهی شد که در چارچوب بودجه دولت آفریقای جنوبی عمل می‌کند. این بودجه بر مسائل جنسیتی زنان و رعایت حقوق آنان از سوی مقامات دولتی تأکید دارد. در خصوص بودجه زنان، بررسی‌ها و تحلیل‌های مشابهی در مورد اثرات بودجه بر سایر گروه‌های مورد نظر مانند جوامع روستایی، مردم فقیر، افراد معلول و کودکان انجام می‌شود. ابتکار بودجه زنان و پروژه‌های موردی در این زمینه در گسترش شبکه‌ها بسیار موفق عمل کرده‌اند و مشارکت پژوهشگران پروژه در سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ریزی عمومی نشان داد ابتکار بودجه زنان بر شکل‌گیری و تدوین سیاست‌های ملی تأثیر به‌سزایی داشته است. سرانجام، موفقیت ابتکار بودجه زنان، به سازگاری و تعمیم و نهادینه سازی تحلیل‌های جنسیتی در نظام برنامه‌ریزی منتهی شد. به همین دلیل، این سازوکار در سایر کشورهای آفریقایی از جمله اوگاندا نیز با استقبال مواجه شد.

فرایندها، ساز و کارهای نهادی و شرکت کنندگان

توسعه فرایند بودجه زنان

ابتکار بودجه زنان با تجزیه و تحلیل بودجه آفریقای جنوبی توسط نهادی خارج از دولت آغاز شد. این تحلیل نشان داد آیا بودجه زنان، نیازهای زنان را برآورده می‌سازد و تمهیدات کافی (مالی و غیرمالی) برای اجرای سیاست‌های معطوف به مسائل جنسیتی فراهم می‌کنند یا نه. همچنین این بررسی شاخص‌هایی را شناسایی و ارایه کرد که نشان می‌داد آیا منابع به صورت کارآمدی به گروه‌های هدف رسیده است یا نه. ابتکار بودجه زنان با توجه به محدودیت‌های منابع مالی موجود، هم به درآمدها و هم به هزینه‌ها توجه کرده است. در حوزه‌هایی که تحلیل‌ها بر تخصیص بودجه بیشتر تأکید داشت، این کار قابلیت‌های بالقوه صرفه‌جویی‌ها را شناسایی کرد. این سازوکارها نشان داده‌اند می‌توان هزینه‌ها را در برخی حوزه‌ها به گونه‌ای کاهش داد که خدشه‌ای به مباحث برابری جنسیتی وارد نشود.

طی یک سال، یک سری اقدامات موازی برای تحلیل‌های جنسیتی بودجه در دولت انجام شد. همچنین، کمیته‌ای در مورد مباحث مالی زنان انتخاب گردید. کمیته یاد شده از سازمان‌ها و مسئولان بودجه زنان برای ارایه گزارش دعوت به عمل می‌آورد. بررسی‌های تحلیل جنسیتی سه

روز قبل از روز بودجه انجام، و به ذی نفعان کلیدی از جمله نمایندگان مجلس، سازمان های غیر دولتی، رسانه های گروهی و سایرین از طریق ارایه های عمومی و بحث های گروهی از یافته های بخشی ارایه می شود.

اشاعه اطلاعات

از سال ۱۹۹۸ که تحلیل های بودجه زنان توسط ابتکار بودجه زنان بسط داده شد، نتایج این تحلیل ها از طریق گزارش های مکتوب و با زبانی ساده از جمله ترجمه بخش های کلیدی آن در اختیار عموم قرار داده می شود. همچنین گزارش هایی به صورت مکتوب برای کارگاه های آموزشی و دوره های آموزشی ارایه می شود.

شرکت کنندگان در فرایند بودجه ریزی زنان

تجزیه و تحلیل های بودجه زنان توسط پژوهشگرانی از سازمان های غیر دولتی و مؤسسات دانشگاهی انجام می شود. این پژوهشگران به دلیل داشتن تخصص در حوزه های خاص و آشنایی با مباحث جنسیتی انتخاب می شوند. گروه مرجع، از جمله نمایندگان مجلس، مقامات رسمی دولت، اعضای سازمان های غیر دولتی و متخصصان حوزه های بخشی نیز از این پژوهشگران حمایت می کنند. البته گروه مرجع هر سال به منظور گسترش دامنه تجربیات و افزایش مشارکت در این فعالیت ها تغییر می کنند. نقش ها و روابط عمومی کسانی که در تجزیه و تحلیل بودجه زنان مشارکت می کنند، برای موفقیت آن بسیار حیاتی هستند که از مهم ترین آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سازمان های غیر دولتی افراد متخصص را جهت جمع آوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل ها معرفی می کنند.
- نمایندگان مجلس، امکان دسترسی به اطلاعات را فراهم و خطوط قرمز را مشخص، و به عنوان یک حامی در دولت عمل می کنند.
- دولت امکان برقراری ارتباط با سیاست گذاری ها را فراهم می کند. همچنین انتظار می رود دولت اطلاعات لازم در مورد فعالیت ها را ارایه دهد و گزارش های تحلیلی را در مورد اهداف و مشکلات فراروی دستیابی به اهداف فراهم نماید.

کانون توجه بودجه زنان

اولین بودجه زنان در مارس سال ۱۹۹۶ و چند روز قبل از تحویل بودجه مالی تهیه شد. این بودجه بخش‌های بودجه را در شش فصل شامل رفاه، مسکن، آموزش، صنعت و تجارت، کار و برنامه بازسازی و توسعه ارزیابی کرد. علاوه بر این، در این ارزیابی به دو موضوع فرابخشی شامل خدمات عمومی و مالیات، و وضعیت اقتصادی-اجتماعی آفریقای جنوبی توجه شده است. ارزیابی بودجه زنان در نیمه دوم سال ۱۹۹۷ و در دومین سند بودجه زنان منتشر شد. در این ارزیابی، در مورد روش شناسی، اصلاح بودجه، عدالت، ایمنی و امنیت، خدمات اصلاحی، انرژی، امور داخلی و امور خارجه، امور زمین و کشاورزی و بهداشت بحث شده است. سومین بودجه زنان، در سال ۱۹۹۸ منتشر شد. این بودجه دامنه گسترده‌ای از جمله بودجه ریزی مالی، اقدامات عمومی، بنگاه‌ها و ارتباطات، هنر، فرهنگ، علوم و فناوری، توسعه نهادی، دفاع، امور آب و جنگلداری، امور محیط زیست و گردشگری و مجلس را تحت پوشش قرار می‌دهد. در چهارمین بودجه زنان در سال ۱۹۹۹، روش شناسی جنسیت اثر در سه حوزه جدید شامل بودجه‌های عمومی دولت، ایجاد اشتغال و کمک‌کننده‌های مالی خارجی به بخش عمومی توجه شده است.



یادداشت پایانی

1. This section draws on Tikare and others 2001. Also see the Participation Thematic Group website at <http://www.worldbank.org/participation/>
2. See Tools and Practices 16 for more information on citizen report cards.
3. This section draws on Government of Ireland 2000 and World Bank 2001a.
4. See World Bank 2001a. This study cites opinions and findings from, among others, The Economist 2000; McCarthy 1999; O'Donnell 1999.
5. Secretaries general from five key departments and independent, government-appointed experts.
6. This section draws on Avritzer 2000; Baiocchi 1999; MOST Clearinghouse 2001; Santos 1998; World Bank 2001b.
7. See the website of IDASA's Budget Information Service at <http://www.idasa.org.za/bis/>. See also the website of the International Budget Project of the Center on Budget and Policy Priorities at <http://www.internationalbudget.org>. Information in this section also draws on Krafchik 2001.

منابع و ماخذ

-Avritzer, L. 2000. "Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil." Paper presented at the Experiments for Deliberative

Democracy Conference, Madison, Wisconsin, January 13-16.

-Baiocchi, G. 1999. "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." Draft. Madison, Wisconsin. Available: <http://www.archonfung.net/papers/Baiocchi.pdf>

-The Economist. 2000. "Hot and Sticky in Ireland." July 29.

-Government of Ireland. 2000. "Programme for Prosperity and Fairness."

Department of the Taoiseach. Available: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publication/prosperityandfairness>

-Krafchik, Warren. 2001. "Institute for Democracy in South Africa: Budget

Information Service." Presentation given at workshop on Accountability

of Public Institutions to the Poor: Participatory Approaches to Public Expenditure Management. World Bank, Washington, D.C., May 21.

- McCarthy, Dermot. 1999. "Building a Partnership." In B. Reynolds and S. Healy, eds., *Social Partnership in a New Century*. Dublin: Conference of Religious of Ireland Justice Commission.

-MOST Clearinghouse. 2001. "The Experience of the Participative Budget

in Porto Alegre, Brazil." United Nations Educational, Scientific

and Cultural Organization, Management of Social Transformations Programme. Available: <http://www.unesco.org/most/southal3.htm>

-O'Donnell, Rory. 1999. "Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations." *EIRI Review* (November/December).

-Santos, B. De Sousa. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy." *Politics and Society* 26 (4): 461-510.

-Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark, and Parmesh Shah. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP." In *World Bank, Poverty Reduction Strategy Sourcebook*.

-Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network. Available: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

-World Bank. 2001a. "Case Study 1: Ireland, Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform." *Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.*

- 2001b. "Case Study 2: Porto Alegre, Brazil, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." *Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.*

انتشار اطلاعات

شهروندان آگاه به نحو بهتری می‌توانند از فرصت‌ها، دسترسی به خدمات و دفاع از حقوق خود بهره ببرند. چنین شهروندان آگاهی، دولت و بازیگران غیردولتی را پاسخگو می‌کنند. اشاعه و نشر اطلاعات در مورد عملکرد مؤسسات، شفافیت را در دولت، خدمات عمومی و بخش خصوصی افزایش می‌دهد. ضوابط اشاعه اطلاعات باید با تصویب قوانین و مقررات در خصوص حق دسترسی به اطلاعات و مطبوعات آزاد، نهادینه شود. اشاعه اطلاعات به موقع و با شیوه‌ای مناسب و قابل درک، بستری لازم را برای شکل‌گیری مشارکت‌های آگاهانه مردم فراهم می‌کند. با این وجود، عموماً اهمیت نشر و اشاعه اطلاعات چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و سرمایه‌گذاری کمتری در این زمینه انجام شده است اما هنوز تلاش‌های ابتکاری و مهم در این حوزه در حال اجراست. در این نوشتار بر نوآوری‌هایی در حوزه‌های زیر تأکید می‌شود:

- قانون آزادی اطلاعات^۱ در رومانی (FOIA)
- برنامه کنترل، ارزیابی و رتبه‌بندی آلودگی در اندونزی
- حسابرسی عملکرد بخش عمومی سیستم آبرسانی و فاضلاب کلان شهر مانیل
- فعالیت‌های اشاعه اطلاعات در برنامه توسعه Kecamatan در اندونزی
- اشاعه اطلاعات بخش خصوصی: مطالعه موردی Nike ویتنام

قانون آزادی اطلاعات رومانی

طی سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹، انجمن دانشگاهی رومانی^۲ مطالعه پیمایش افکار سنجی در مورد فساد در کشورهای بلغارستان، رومانی و اسلواکی را انجام داد. این مطالعه از فساد گسترده در هر سه کشور حکایت داشت (۱). علاوه بر این، این مطالعه نشان داد در کشور رومانی، شهروندان (به ویژه افراد فقیر) و رسانه‌ها به اطلاعات دسترسی ندارند. در واکنش به این یافته‌ها، انجمن دانشگاهی رومانی یک ائتلاف داخلی در رومانی با شرکت سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌ها و سازمان‌های سیاسی ایجاد کرد تا لایحه قانون آزادی اطلاعات (FOIA) را تهیه نمایند. اعضای ائتلاف یاد شده به سرعت به دور هم گرد آمدند برای این منظور، انجمن به شبکه سازمان‌های غیردولتی ایمیل زد و از آنان برای برگزاری یک جلسه اضطراری در خصوص قانون آزادی اطلاعات (FOIA) درخواست

1 . Freedom of Information Act

2 . Romanian Academic Society

همکاری کرد. پس از برگزاری جلسات، گزارش‌های مرتبط به منظور ارتقای اطلاع‌رسانی و آرایه دلایل توجیهی برای تصویب لایحه آزادی اطلاعات، طی مدت پنج روز منتشر شد. در ژانویه سال ۲۰۰۱، ائتلاف یاد شده موفق شد همه نکات ضروری پیشنهادی خود را برای درج در قانون آزادی اطلاعات آماده کند. این کار مورد حمایت دولت و گروه‌های مخالف سیاسی نیز قرار گرفت. در اکتبر سال ۲۰۰۱، قانون یاد شده به صورت رسمی تصویب و به اطلاع عموم رسید. قانون یاد شده از دسامبر سال ۲۰۰۱ به اجرا درآمده است.

تمهیدات قانون آزادی اطلاعات

قانون آزادی اطلاعات خواستار ضابطه‌مند کردن دسترسی عمومی به اطلاعات و تحولات بنیادی در فرهنگ اداری رومانی بود. براساس قانون آزادی مطبوعات، همه نهادهای دولتی مکلف شده‌اند برای گردآوری و انتشار اسناد رسمی در مجموعه خود دفتر روابط عمومی و اطلاعات ایجاد نمایند. این اطلاعات باید در زمان مناسب و در قالبی کاربرپسند آرایه گردند. از مهم‌ترین اسناد رسمی می‌توان به نمودار سازمانی، برنامه‌ها، بودجه‌ها، تصمیمات سیاسی، قوانین و مقررات داخلی و اطلاعات ثبت قرار داده‌ها اشاره کرد. ادارات دولتی نیز مکلف شدند تا گزارش کاملی از فعالیت‌های خود را که در سال قبل انجام داده‌اند آرایه نمایند. قانون آزادی اطلاعات، ادارات دولتی را مکلف کرده است در صورت درخواست اطلاعات توسط رسانه‌ها، طی ۲۴ ساعت اطلاعات باید در اختیار آنان قرار داده شود. در صورت درخواست اطلاعات توسط شهروندان نیز طی ۳۰ روز باید اطلاعات در اختیار آنان قرار دهد. هیچ اطلاعاتی نباید بدون اجازه دادگاه، طبقه‌بندی شود و در صورت مشاهده تخلف مردم این حق را دارند در این زمینه شکایت کنند.

پروژه آزمایشی بازرسی^۱

انجمن دانشگاهی رومانی در سال ۲۰۰۱ برای حمایت و پشتیبانی از ظرفیت‌سازی دفاتر روابط عمومی (PR)^۲ دولت، پروژه آزمایشی را با همکاری روزنامه‌نگاران محلی که با دفاتر روابط عمومی دولت کار می‌کردند، آغاز کرد. در نتیجه اجرای این پروژه، دفاتر روابط عمومی و روزنامه‌نگاران محلی از طریق ارتباطات درون نهادی و برون نهادی^۳ در دولت، پایگاه اطلاعاتی، روزنامه‌ها و رسانه‌های خبری محلی و سایر نشریات شفافیت را بیشتر کردند. علاوه بر این، پروژه

- 1 . Pilot Ombudsman Project.
- 2 . Public Relations
- 3 . Entra - and Interagency

از سازمان‌های غیر دولتی محلی و سازمان‌های اجتماعی نیز دعوت به عمل آورد به عنوان نهادهای بازرسی^۱ عمل کنند و گزارش‌های ارسال شده را کنترل، و در اولین سال پس از تصویب قانون، درخواست‌های شهروندان را بررسی نمایند.

برنامه کنترل، ارزیابی و رتبه‌بندی آلودگی اندونزی

هر چند معمولاً در حسابرسی عملکرد بخش عمومی، بر بهبود عملکرد بخش عمومی تأکید می‌شود، برنامه‌های مشابهی نیز وجود دارند که می‌توانند از طریق مؤسسات و نهادهای خصوصی که فعالیت آنان به قوانین و مقررات و هزینه‌های اجرایی چندانی نیاز ندارد، نیز به بهبود فعالیت‌ها منتهی شوند. در اوایل دهه ۱۹۹۰، کشور اندونزی دچار مشکلات شدید آلودگی و کمبود منابع مالی برای حفاظت از محیط زیست بود (۲). آژانس مدیریت اثرات محیط زیست^۲ اندونزی (BAPEDAI) منابع مالی محدودی برای پیش‌دراختیار داشت و ظرفیت‌های اجرای آن برای مبارزه مؤثر با آلودگی‌های صنعتی بسیار کم بود. در واکنش به این موضوع، نبیل مکاریم^۳، معاون کنترل آلودگی آژانس، تدوین برنامه‌ای برای کنترل، ارزیابی و رتبه‌بندی آلودگی (PROPER) را در سال ۱۹۹۳ آغاز کرد، در سال ۱۹۹۵ با حمایت بانک جهانی، برنامه کنترل آلودگی، ارزیابی و رتبه‌بندی به اطلاع عموم رسید.

برنامه کنترل آلودگی، ارزیابی و رتبه‌بندی (PROPER) چگونه کار می‌کند

سامانه PROPER به گونه‌ای طراحی شد که بتواند داده‌ها را از کارخانه‌ها دریافت و سپس این اطلاعات را تجزیه و تحلیل و عملکرد زیست محیطی آنان را تعیین نماید و سرانجام این اطلاعات را به اطلاع عموم برساند. منطق کار در این روش این بود که در آن اطلاعات آلودگی به روشی آرایه می‌شد که افراد غیر متخصص می‌توانستند آن را درک کنند. این کار باعث افزایش اقتدار و قدرت رسانه‌ها و افکار عمومی شد تا صنایع پاک و غیر آلاینده را در کشور توسعه دهند. آژانس مدیریت اثرات محیط زیست امیدوار است سامانه رتبه‌بندی عملکرد زیست محیطی بتواند جامعه را تشویق کند به تلاش‌های خود برای وارد آوردن فشار بیشتر به کارخانجات محلی بیفزایند تا این کارخانه‌ها عملکرد محیط زیست خود را بهتر

1 . Ombudsman Bodies
2 . Indonesia's Environmental Impact Management Agency
3 . Nabil Makarim

کنند. از سوی دیگر نیز بازارهای مالی را به گونه‌ای تشویق کنند تا نسبت به کارخانجاتی که رتبه‌های پایینی در عملکرد محیط زیستی داشتند، واکنش منفی نشان دهند. برنامه کنترل آلودگی، ارزیابی و رتبه‌بندی، قصد داشت توجهات منفی به آلوده کنندگان را بیشتر کند و از طرف دیگر انگیزه‌های بیشتری برای کارخانجات آلوده کننده به وجود آورد تا به صورت داوطلبانه و بدون الزامات و مقررات زیست محیطی، به سوی صنایع پاک و غیر آلاینده گرایش پیدا نمایند.

سیستم رتبه‌بندی^۱

با توجه به اینکه آژانس مدیریت اثرات محیط زیست از قبل اطلاعاتی در مورد رعایت قوانین و مقررات آب توسط کارخانجات در اختیار داشت، آلودگی آب برای سامانه رتبه‌بندی انتخاب شد. با علم به اینکه، باورپذیری یا قابلیت اعتماد برنامه *PROPER* به درستی و صحت اطلاعات آن بستگی دارد، آژانس از بخش محیط زیست، زیرساخت و کشاورزی بانک جهانی و اداره پژوهش‌های سیاست‌گذاری برای ایجاد سیستم مدیریت اطلاعات درخواست کمک کرد. سیستم یاد شده شامل اطلاعاتی در مورد فعالیت‌های اقتصادی هر کارخانه، تجهیزات کنترل انتشار و پایش آلودگی کارخانه بود. در فوریه سال ۱۹۹۵، تیم تجزیه و تحلیل اطلاعات پرسشنامه‌های پیمایشی^۲ را برای ۳۵۰ کارخانه فرستاد. در مرحله بعد پرسشنامه‌های پیمایشی با دقت در بازرسی از کارخانه‌ها تکمیل شد. تیم تجزیه و تحلیل اطلاعات از یک مدل کامپیوتری برای تبدیل همه اطلاعات به کارخانه خاصی به منظور تهیه رتبه‌بندی عملکرد، استفاده کرد.

براساس ارزیابی دولت از عملکرد زیست محیطی کارخانه، برای هر کارخانه یک سیستم رنگی (کارت طلایی، سبز، آبی، قرمز یا سیاه) توسط *PROPER* در نظر گرفته شد. رتبه‌بندی طلایی (کارت طلایی) به معنای رعایت استانداردهای زیست محیطی کارخانه در حد عملکرد استانداردهای زیست محیطی جهانی بود. رتبه‌بندی آبی به معنای رعایت استانداردهای زیست محیطی ملی توسط کارخانه بود و رتبه‌بندی سیاه نیز نشان می‌داد که کارخانه هیچ تلاشی برای کنترل آلودگی انجام نمی‌دهد و باعث تخریب شدید محیط زیست می‌شود. رتبه‌بندی‌های سبز و قرمز نیز حد متوسط رعایت استانداردهای زیست محیطی را نشان می‌دهند. رنگ سبزه معنای این است که کارخانه غیر آلوده کننده و پاک است و قوانین و مقررات زیست محیطی را

1 . Rating System

2 . Survey Questionnaires

رعایت می‌کند اما عملکرد استانداردهای زیست محیطی آن در کلاس جهانی نیست. سیستم رتبه‌بندی قرمز (کارت قرمز) نیز به معنای این است که کارخانه قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت نمی‌کند؛ اما هنوز به عنوان یک آلوده کننده به عنوان کارخانه‌ای با سیستم رتبه‌بندی سیاه (کارت سیاه) محسوب نمی‌شود.

اشاعه اطلاعات

در مرحله اول، برنامه ۱۸۷ کارخانه از ۱۳ استان و ۱۴ بخش صنعتی براساس استانداردهای تخلیه فاضلاب و مطابق عملکرد زیست محیطی رتبه‌بندی شدند. ۵ کارخانه کارت سبز، ۶۱ کارخانه کارت آبی، ۱۱۵ کارخانه کارت قرمز و ۶ کارخانه کارت سیاه دریافت کردند (هیچ کارخانه‌ای کارت طلایی دریافت نکرد). در نتیجه تهدید به انتشار و اطلاع‌رسانی عمومی از عملکرد محیط زیستی، به کارخانه‌هایی که کارت‌های قرمز و سیاه دریافت کرده بودند تا دسامبر سال ۱۹۹۵ فرصت داده شد عملکرد خود را بهتر نمایند. در همان ماه انتشار کامل اطلاعات آغاز شد و رتبه‌بندی رنگ کارخانه، نام، محل کارخانه، مدیران و شرکت‌های مادر در رسانه‌ها و بین مردم منتشر شد. به تدریج اطلاعاتی که منتشر شده بود مورد توجه رسانه‌ها قرار گرفت.

نتایج برنامه PROPER

در ژوئن سال ۱۹۹۵، حدود ۶۵ درصد از کل کارخانه‌ها، قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت نمی‌کردند. پس از اجرای نظام رتبه‌بندی PROPER و انتشار نتایج، در سال ۱۹۹۶ نسبت کارخانه‌هایی که قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت نمی‌کردند به ۴۶ درصد از مجموع کارخانه‌ها کاهش پیدا کرد. از طرف دیگر تعداد کارخانه‌هایی که قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت می‌کردند، طی این دوره ۵۰ درصد افزایش یافت.

برنامه PROPER به منظور بهبود عملکرد زیست محیطی از ارتباطات عمومی برای ایجاد انگیزه در بنگاه‌های آلوده کننده استفاده کرد. اطلاعات گردآوری شده از مالکین کارخانه و سایر مدارک نشان داد عامل اصلی بهبود عملکرد محیط زیست، نگرانی‌های مدیریت کارخانه از واکنش‌های احتمالی جوامع محلی و بازار به سیستم رتبه‌بندی PROPER بوده است. همچنین این برنامه ثابت کرد که PROPER ابزاری است که به واسطه آن مالکین کارخانه در مورد عملکرد محیط زیستی کارخانه اطلاعات ارزشمندی دریافت می‌کنند. بنابراین، برنامه PROPER دانش و آگاهی زیست محیطی مالکین کارخانه‌ها، مدیران، کارکنان و شهروندان را افزایش داد. علاوه

براین، اجرای برنامه *PROPER* باعث شد *BAPEDAL*، بازرسی‌های نظارتی از کارخانه‌ها را به منظور بهبود کیفیت و صحت داده‌های گردآوری شده، بیشتر کند. اطلاعات ارایه شده توسط سامانه *PROPER* شهروندان را در جوامع محلی برای چانه‌زنی بهتر برای اتخاذ تدابیر زیست محیطی با کارخانه‌ها توانمند ساخت. علاوه بر این، این سامانه، شرکت‌هایی را که عملکرد زیست محیطی آنان خوب بود قادر ساخت عملکرد خود را تبلیغ، و از منافع بازار بیشتر بهره ببرند. این سامانه این امکان را برای سرمایه‌گذاران فراهم می‌کند تا مسئولیت‌های زیست محیطی خود را با دقت بیشتری ارزیابی نمایند. همچنین سامانه یاد شده به بازرسان *BAPEDAL* کمک می‌کند منابع محدود خود را برای رویارویی و برخورد با بدترین متخلفان و آلوده کنندگان متمرکز نمایند. سرانجام براساس *PROPER*، آژانس مدیریت اثرات محیط زیست (*BAPEDAL*) نیز به صورت شفاف‌تری عمل می‌کند و تحت نظارت دقیق‌تر مردم قرار می‌گیرد.

بهبود عملکرد سیستم جمع‌آوری آب و فاضلاب در مانیل (MWSS)^۱

سیستم حسابرسی عملکرد عمومی در مانیل (به عنوان قسمتی از پروژه توسعه منابع آب حومه). به صورت آزمایشی در شبکه‌های جمع‌آوری آب و شبکه فاضلاب کلانشهر مانیل به اجرا درآمد که در سال ۱۹۹۷ خصوصی شد. هدف معرفی سیستم حسابرسی، آزمون روشی جدید برای نظارت شهروندان و ارایه کنندگان خدمات با اطلاعات شفاف در مورد کیفیت خدمات، صحت اطلاعات و رضایت خاطر از خدمات است. انتظار می‌رود این پروژه انگیزه‌های لازم را در بخش خصوصی برای نظارت بر انعقاد قراردادهای بلندمدت با تأسیسات آب فیلیپین به وجود آورد. این موضوع نیز به نوبه خود می‌تواند به سرمایه‌گذاری بیشتر، مدیریت‌های تخصصی‌تر و عرضه خدمات مشتری محور برای بهبود ارایه خدمات و پوشش بیشتر آبرسانی منتهی شود. تأکید حسابرسی بر شفافیت نیز با هدف کاهش مخاطره ای است که فساد می‌تواند در اجرای قوانین و مقررات به وجود آورد. سپس درس‌های آموخته از این حسابرسی به منظور اجرای این روش در سیستم آبرسانی و فاضلاب کلانشهر فیلیپین و در مرحله بعد در همه تأسیسات آب کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد.

مسائل مورد توجه ممیز عملکرد بخش عمومی

در مورد تأسیسات آبرسانی و سایر تأسیسات بهداشتی، مصرف کنندگان و سیاستمداران محلی دسترسی محدودی به اطلاعات عملکرد تأسیسات و دامنه بهبود عملکرد آنها داشتند. علاوه بر این، این تأسیسات فاقد چارچوب‌های اقتصادی شفاف بودند و به صورت هدفمند اداره نمی‌شدند. همچنین، ظرفیت‌ها در سطح محلی برای توسعه و ارزیابی پیشنهادهایی برای مشارکت بخش خصوصی و ارزیابی درخواست‌های آنان وجود نداشت. بخش تنظیم مقررات آب و چارچوب نهادی^۱، حاصل سالیان متمادی تصمیمات روزمره بودند، که این مسئله باعث بی‌نظمی‌های زیادی در این زمینه شده بود. در بخش آب، مؤسسات نظارتی مختلفی فعالیت داشتند که در بسیاری از اوقات وظایف آنان با یکدیگر همپوشانی داشت و شفاف نبودند. شفافیت در طراحی و کاربرد قوانین نظارتی و همچنین ساز و کارهایی برای تصمیمات نظارتی وجود نداشت. در نتیجه، تأسیسات، اطلاعات شفافی درباره عملکردهای خود ارائه نمی‌کردند. به همین دلیل، روش نظام‌مندی برای جلوگیری از سوء استفاده تأسیسات آب و بهداشت از مصرف کنندگان وجود نداشت. علاوه بر این، به دلیل عدم قطعیت و ابهام در نحوه نظارت، بخش خصوصی تمایل چندانی برای سرمایه‌گذاری در این زمینه نداشت. چارچوب توسعه آب نواحی^۲ کمک‌های فنی را به دولت برای بهتر کردن چارچوب‌های نظارتی ارائه کرد.

سیستم حسابرسی عملکرد عمومی

ارکان حسابرسی عملکرد پروژه توسعه آب نواحی، منابع مالی لازم را برای طراحی و اجرای یک سیستم آزمایشی حسابرسی عملکرد عمومی فراهم کرد. پروژه یاد شده بر این فرضیه استوار بود که ارائه خدمات آب و بهداشت ضعیف در شهرمانیل، مادامی که انگیزه‌های عرضه کنندگان خدمات تغییر نکند، بهبود نخواهد یافت. براساس سیستم حسابرسی عملکرد، ممیزان^۳ مستقل، عملکردهای سیستم را پایش، ارزیابی و در اختیار عموم قرار دادند. این گزارش‌ها با چارچوبی قابل درک در اختیار مردم، رسانه‌ها و رهبران کنگره قرار داده شد. این حسابرسی اطلاعات موثق و بهنگامی ارائه کرد که مصرف کنندگان، رهبران جامعه مدنی و رسانه‌ها را قادر می‌ساخت منافع خصوصی سازی خدمات آبرسانی و بهداشتی کلانشهرمانیل را نظارت کنند. علاوه بر این، سازگاری، دقت و تهیه گزارش مستقل، از نقاط قوت این کار بود که کمتر مورد اعتراض قرار داشت. علاوه بر این، این سیستم ضمانت اجرایی را بیشتر کرد، زیرا کاستی‌های خدمات کیفی آب به صورت شفافی مستندسازی و منتشر شده بود.

- 1 . Water Sector's Regulatory and Institutional Framework
- 2 . Water Districts Development Framework
- 3 . Auditors

ذی نفعان حسابرسی عملکرد عمومی

سیستم حسابرسی عملکرد برای خدمات آب و بهداشت مانیل به منظور تأمین نیازهای گروه‌های زیر طراحی شد:

- مصرف کنندگان، رسانه‌ها و رهبران جامعه مدنی شاخص‌های عملکردی ساده و قابل درکی برای قضاوت در خصوص عرضه خدمات نیاز داشتند.
- قانون‌گذاران به معیارهای کیفیت خدمات نیاز داشتند تا بتوانند براساس این معیارها انگیزه‌های لازم را برای عملکردهای مناسب از طریق تنظیم قوانین به وجود آورند.
- مسئولین محیط زیست برای کنترل آلودگی‌های آب و مطابقت آن با استانداردهای محیط زیست به استانداردهای فاضلاب نیاز داشتند.

عرضه اطلاعات از سوی سیستم حسابرسی

هدف اصلی سیستم حسابرسی، عرضه اطلاعات مناسب، دقیق و بهنگام در مورد کیفیت و هزینه خدمات آب و بهداشت اعلام شد. گزارش شامل سه بعد خدمات کیفیت به شرح زیر برای کاربران نهایی در هر دوره است:

کیفیت آب: ویژگی‌های شیمیایی، فیزیکی و آلودگی میکروبی آب

- شیمیایی: مواد سمی، فلزات سنگین.
- فیزیکی: ذرات جامد معلق، کدورت.
- میکروبی: کل کلیفرم‌ها، کلیفرم مدفوعی^۱.

قابلیت اعتماد: دسترسی به آب به عنوان درصدی از کل زمان در دسترس بودن آب در صورت حساب هر دوره

فشار: فشار جریان آب در شبکه

گزارش‌های حسابرسی در صورت حساب هر دوره برای مصرف کنندگان در هر ناحیه تهیه می‌شود. معیارهای کیفیت خدمات، همه جنبه‌ها (کیفیت آب، قابلیت اعتماد و فشار) را تحت

1 . Total Coliform

2 . Fecal Coliform

پوشش قرار می‌دهد، اما گزارش‌های تخلیه فاضلاب فقط شامل معیارهای کیفیت آب است. به دلیل پرهزینه بودن انجام آزمایشات آب، سیستم حسابرسی مبتنی بر نمونه‌گیری است. مسئول تأسیسات فقط معیارهای کلیدی خود را درباره سیستم توزیع برای صورتحساب هر دوره اعلام می‌کند (ایستگاه‌های پمپاژ، میزان آب، میزان تولید فاضلاب از تأسیسات تصفیه)؛ اما مقاطعه‌کار حسابرسی، به صورت تصادفی این کار را انجام می‌دهد و گزارش‌هایی را در مورد نمونه‌های تصادفی ارائه می‌کند. هم مسئولان تأسیسات و هم مقاطعه‌کاران حسابرسی، گروه‌هایی از خانوارها و مؤسسات تجاری را به صورت تصادفی در هر دوره انتخاب می‌کنند تا بتوانند مقایسه‌ای از کیفیت ارائه خدمات به کاربران نهایی داشته باشند. به این ترتیب، نمونه‌گیری‌هایی که توسط مقاطعه‌کار حسابرسی انجام می‌شود، برگزارش‌های ارسال شده توسط مسئولان تأسیسات پایش و نظارت می‌کند. ارائه گزارش‌های غلظت از پارامترهایی کیفیت (که به صورت تخمین آماری از کیفیت ارائه می‌شود) برای هر ناحیه می‌تواند مبین وضعیت نامناسب کیفیت خدمات برای آن ناحیه طی دوره خاص باشد. آنچه برای سیستم حائز اهمیت است، رعایت استانداردهای مورد پذیرش است که بر مبنای آن رتبه‌های مثبت یا منفی براساس این استاندارد در نظر گرفته می‌شود.

نتایج و پیگیری^۱

در مجموع، سیستم حسابرسی نشان داد از موقعی که خصوصی‌سازی آغاز شد، پیشرفت‌هایی در توزیع آب رخ داده است. طی بررسی‌ای که از ده هزار خانوار انجام شد، ۳۳ درصد آنان اعلام کردند خدمات بهتر شده است، ۵۵ درصد اعلام کردند خدمات تغییر نکرده است و ۱۲ درصد نیز اعلام کردند که خدمات بدتر شده است. مناطقی که در آنها خدمات بهتر شده بود، شامل شهرداری‌هایی بود که در آنها لوله‌کشی آب جدید تعبیه شد یا جاهایی که برنامه بهسازی آبرسانی در آنجا انجام شده بود. علاوه بر این، این بررسی نشان داد کیفیت خدمات نیز باید بهبود پیدا می‌کرد؛ زیرا ۵۰ درصد از *Barangays* از ضعف خدمات شکایت داشتند. رتبه‌بندی‌های کیفیت آب در مجموع مثبت بودند و کیفیت شبکه (ساعات ارائه خدمات) در ۱۱ منطقه از ۱۵ منطقه، به بهبود ارائه خدمات نیاز داشتند. در تابستان سال ۲۰۰۱، گردهمایی‌ای متشکل از نمایندگان عرضه‌کنندگان خدمات، گروه‌های مصرف‌کننده، سازمان‌های غیردولتی و دولت برگزار شد تا نتایج حسابرسی‌ها در آن ارائه، و درباره پیگیری اقدامات بحث شود. اطلاعات گردآوری شده در بررسی‌های پیمایشی، سیگنال‌های مهمی را به دولت و ادارات نظارتی برای تغییر سیاست‌ها و عرضه خدمات به

مصرف کنندگان ارسال کرد. رایه کنندگان خدمات تأکید کردند اطلاعات گردآوری شده حاصل از بررسی‌های پیمایشی به آنان کمک کرده است بهتر بتوانند منابع محدود خود را برای حل و فصل مشکلات اعلام شده توسط مصرف کنندگان، اولویت بندی نمایند. آنان همچنین تأکید کردند اگر اطلاعات گردآوری شده حاصل از بررسی‌های پیمایشی به صورت شفاف و قابل درک به مصرف کنندگان ارائه شود، خطر سوء تفسیر یا ایجاد انتظارات غیر واقع بنیانه بسیار کم می‌شود. به این ترتیب، اهمیت کاربرد ابزارها و زبان مناسب برای انتقال یافته‌ها مشخص می‌شود. برنامه‌ها، برای نشان دادن نتایج عملکرد در شهرداری‌ها و همچنین در پایگاه‌های اطلاعاتی آنان و دفاتر مسئولین ارائه خدمات آب رایه شد.

پروژه توسعه ککاماتان Kecamatan

پروژه توسعه Kecamatan (KDP)^۱ پروژه‌ای برای توانمندسازی جامعه است که در جوامع روستایی اندونزی برای کاهش فقر و بهبود حکمرانی محلی طراحی شده است (۴). پروژه یاد شده در اگوست سال ۱۹۹۸ به عنوان یک برنامه سه ساله از طریق وامی IBRD به مبلغ ۲۲۸ میلیون دلار آغاز شد. برنامه، فقیرترین اقشار را در منطقه Kecamatan اندونزی هدف‌گذاری و از پروژه‌های توسعه روستایی حمایت مالی کرد (۵). در نتیجه اجرای موفقیت‌آمیز این پروژه، فاز دوم پروژه برای چهار سال با عنوان دومین پروژه توسعه Kecamatan (KDP-۲) آغاز و پایان آن اوایل سال ۲۰۰۲ اعلام شد. پروژه برای دومین فاز اجرایی، ۳۲۵ میلیون دلار از بانک دریافت کرد. هدف KDP توسعه روش‌های دموکراتیک و مشارکتی حکمرانی محلی از طریق تقویت ظرفیت‌های Kecamatan و دهکده‌ها و توسعه مشارکت جوامع در پروژه‌های توسعه اعلام شد. برنامه یاد شده کمک‌های بلاعوضی را برای Kecamatan و دهکده‌ها به منظور اجرای پروژه‌های زیربنایی کوچک مقیاس و فعالیت‌های اقتصادی رایه می‌دهد. همه فعالیت‌های KDP معطوف به توانمندسازی روستاییان و افزایش دایره انتخاب آنان برای انواع پروژه‌هایی که آنان نیاز دارند، معطوف است. اشاعه و نشر اطلاعات در کانون توجه این برنامه قرار دارد.

نتایج اجرای پروژه

در سال اول اجرای پروژه (۱۹۹۸-۹۹)، KDP به ۱۰۵ ناحیه در ۲۰ استان کمک کرد و به حدود ۶۰۰۰ پروژه روستایی از جمله پروژه‌های جاده، پل، آبیاری و تأسیسات آب سالم و وام‌های اقتصادی برای کسب و کارهای خرد کمک‌های مالی رایه کرد. تا پایان سال دوم (۲۰۰۰-۱۹۹۹)، پروژه به

1 . Kecamatan Development Program

۷۲۷ *Kecamatan* و ۱۱۳۲۵ روستا در حال کمک بوده است. تا سال ۲۰۰۱، از مجموع ۶۷۵۰۰ روستا در اندونزی، بیش از ۱۲۰۰۰ روستای فقیر در پروژه *KDP* شرکت کردند. در مجموع حدود ۱۰ میلیون نفر از جمعیت اندونزی از برنامه متنفع شدند.

طی دو سال اول اجرای پروژه، حدود ۷۲ درصد منابع مالی جهت ساخت زیر بناهای اقتصادی، مانند جاده‌ها (۶۲ درصد از همه پروژه‌های زیربنایی اقتصادی)، پل‌ها (۱۰ درصد)، آبیاری (۸ درصد) و آب سالم و بهداشتی (۷ درصد) مورد استفاده قرار گرفت و حدود ۲/۵ درصد از اعتبارات نیز برای فعالیت‌های اقتصادی مورد استفاده قرار گرفت. هزینه‌های اقتصادی زیرساخت‌هایی که از طریق روش‌های مشارکتی *KDP* ساخته شد، حدود ۳۰ درصد کمتر از هزینه‌های روش‌های قبلی اجرای پروژه در همان مکان بوده است.

منافع حاصل از مبارزه با فقر بسیار قابل ملاحظه بوده است. نمونه‌ای از بررسی *Kecamatans* نشان داد که در سال اول حدود ۶۰ درصد از شرکت کنندگان در جلسات پروژه را فقرا تشکیل می‌داده‌اند که از این تعداد حدود ۴۰ درصد از آنان، زنان بودند. تقریباً ۵ میلیون نفر در سال اول اجرای پروژه دستمزد دریافت کردند. بررسی‌های مستقل نشان داد که متوسط نرخ بازگشت سرمایه پروژه‌های زیرساختی روستایی توسط این برنامه حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد بوده است که تقریباً همه آنها عاید روستائیان شد. پروژه یاد شده ۴ میلیون نفر-روز کار در سال اول ایجاد کرد. با توجه به اینکه پروژه دستمزدهایی کمتر از حداقل دستمزد کشاورزی پرداخت می‌کرد، در نتیجه تقریباً همه این دستمزدها به افراد فقیر و آسیب‌پذیر پرداخت شد.

• فعالیت‌های برنامه:

تحلیل فعالیت‌های *KDP* نشان می‌دهد که چگونه این فعالیت‌ها جوامع محلی را توانمند، و دایره انتخاب آنان را بیشتر کرد و پاسخگویی محلی و فراگیری را تشویق کرد و سرانجام به آنان کمک کرد تا راهبردهای خوبی را برای اشاعه و نشر اطلاعات به اجرا درآورند.

• نهادینه کردن

مسئولیت پروژه بر عهده سازمان امور مسکن^۱ است. برنامه به جای اینکه به منظور اجرای تعهدات نظام‌مند دولت اندونزی برای تمرکززدایی توسط نهادهای متعدد انجام شود، توسط دولت‌های محلی منتخب اجرا می‌شود. مهمترین تمهیدات نهادی پروژه برقراری ارتباطات

1 . Person-day

2 . Department of Home Affairs

گسترده بین سطوح *Kecamatan* و روستاهاست. از گذشته در هر *Kecamatan*، یک شورای رهبری دهکده (*UDKP*) وجود داشت که رؤسا و رهبران شورای دهکده‌ها (*LKMD*) را از هر دهکده در هر *Kecamatan* به دور هم جمع می‌کرد. براساس مصوبات پروژه، هر دهکده سه نماینده که دو نفر از آنان زن بودند را به شورا می‌فرستاد. این کار روشی برای افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری در شورا (*UDKP*) و همچنین برقراری عدالت جنسیتی بوده است.

به منظور تقویت و توانمندسازی ظرفیت جوامع محلی، پروژه در هر دهکده از دو تسهیل‌گر که توسط روستائیان انتخاب شده بودند و آموزش‌های لازم را کسب کرده بودند، کمک گرفت و آنان را برای هفت ماه از سال استخدام کرد. وظیفه این تسهیلگران اشاعه و نشر اطلاعات پروژه برای روستائیان (بویژه گروه‌های حاشیه‌ای) در برخی از مناطق بود. علاوه بر این، آنان جلسات *UDKP* و روستاها را سازماندهی، و بر اجرای پروژه نظارت کردند. علاوه بر این، پروژه از تسهیل‌گران در هر *Kecamatan* برای رسیدن به اهداف مختلف مانند کمک به طراحی پروژه، ایجاد و نظارت به حساب‌های بانکی و هماهنگی استفاده می‌کنند. تسهیل‌گران به جوامع محلی برای برقراری ارتباط با سایر سازمان‌ها، بویژه نهادهای دولتی کمک می‌کنند.

• شناسایی و طراحی پروژه:

در فرایند برنامه‌ریزی و شناسایی پروژه، هر دهکده حداکثر دو پروژه را انتخاب می‌کند. پس از بررسی و بازنگری امکان‌سنجی و فنی توسط متخصصان محلی، پیشنهادات برای بحث و مذاکره به *UDKP* ارسال می‌شود. پروژه یاد شده بسیار باز (البته استثناهایی وجود دارد که می‌توان به ساختمان‌های مذهبی و پروژه‌های مخرب محیط زیست اشاره کرد) عمل می‌کند، به همین دلیل، تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌های پروژه به ندرت تحت تأثیر معیارهای طراحی پروژه قرار می‌گیرند. ظاهراً پروژه‌ها براساس سه معیار اثرات کلی، اثرات فقر و امکان‌پذیری مالی و فنی اولویت‌بندی می‌شوند. با این وجود، در عمل، این معیارها تا حدودی مبهم هستند، بنابراین، *UDKP* پروژه‌ها را براساس معیارهای خود، اولویت‌بندی و تصویب می‌کند.

• انعقاد قرارداد، اجرا و عملیات

برای تشویق به پاسخگویی محلی، هر دهکده‌ای تا جایی که امکان دارد، قراردادهای مقاطعه‌کاری را، خود منعقد می‌کند. این دهکده‌ها پول را از پروژه دریافت، و آن را به صورت نقدی در اختیار پیمانکاران قرار می‌دهند. سرانجام، مسئولیت اجرای پروژه بر عهده دهکده‌هاست که از سوی تسهیل‌گران پروژه در *Kecamatan* و *Kebupaten* (به میزان کمتری)

حمایت و نظارت می‌شوند. به صورت موازی، شورای دهکده (LKMD) نیز بر اجرای پروژه نظارت می‌کند. همچنین دهکده، مسئول برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار عملیات و نگهداری تأسیسات نیز می‌باشد که این مسئله به نوع پروژه بستگی دارد، لذا ممکن است این کار با هماهنگی دولت محلی انجام شود.

• اشاعه و انتشار اطلاعات KDP

• اشاعه اطلاعات

اشاعه و انتشار اطلاعات درباره KDP به چندین روش انجام می‌شود. برای این منظور کارگاه‌های آموزشی در سطح استانی، ناحیه و سطوح *Kecamatan* برای اشاعه اطلاعات، ارتقای آگاهی‌ها و ایجاد دلبستگی و تعلق خاطر در برنامه برگزار می‌شود. در این کارگاه‌های آموزشی، نمایندگان از رهبران جوامع، مقامات رسمی دولت محلی، رسانه‌های همگانی محلی، دانشگاه‌ها و سازمان‌های غیردولتی شرکت می‌کنند. در سطح دهکده‌ها، تسهیل‌گران به صورت شفاهی و از طریق جلسات و گفتگوها و مذاکرات غیررسمی و همچنین جزوات، پوسترها، کتاب‌های راهنما و تابلوهای اعلانات، اطلاعات را به اشتراک می‌گذارند. در تابلوهای اعلانات، اطلاعات در خصوص اصول و مبانی KDP به همراه داده‌های کلیدی در مورد انواع پروژه‌هایی که تأمین مالی شده‌اند، هزینه‌ها، میزان پیشرفت و پیش‌بینی اتمام پروژه ارائه می‌شود. به طور متوسط، حدود ۵۰ تا ۱۰۰ نفر از روستائیان در جلسات دهکده‌های بزرگ شرکت می‌کنند و در برخی از روستاها تعداد شرکت‌کنندگان ممکن است به چند صد نفر برسد.

این روش‌های اشاعه اطلاعات با تلاش‌های بیشتر و با اشتراک‌گذاری اطلاعات در مورد پروژه KDP تکمیل می‌شود. در دهکده *Pugeran*، که *Gondang Kecamatan* در شرق جاوه است، تسهیل‌گران متوجه شدند که تعداد کمی از روستائیان در حال خواندن اطلاعات بر روی تابلو اعلانات هستند. آنان دریافتند که اشاعه اطلاعات به صورت شفاهی، بویژه پیش از یا پس از مراسم نماز جماعت مسلمانان و همچنین برای ارتقای مهارت‌های گروه‌های آموزشی زنان بسیار مؤثرتر است. در *Kecamatan Edera* در *papua*، روحانی بخش به پروژه KDP بسیار علاقمند شد و به همین دلیل در مراسم مذهبی هفتگی در مورد برنامه و پروژه‌های آن اطلاع‌رسانی کرد. علاوه بر این، او اطلاعات در مورد پروژه‌ها را در تابلو اعلانات در حیات کلیساها نصب کرد، زیرا تابلوهای نصب شده در سایر مکان‌های عمومی اغلب توسط خرابکاران تخریب می‌شود. در ناحیه *Sampang* در شرق جاوه، تعطیلات مذهبی می‌تواند در یک دوره زمانی به مدت چند ماه طول می‌کشد و به همین دلیل اعضای جوامع محلی ممکن است در تالار اجتماعات شهر طی دوره تعطیلات حضور پیدا نکنند. به همین دلیل، تسهیل‌گران در همه مراسم‌هایی که در

دهکده‌های مختلف برگزار می‌شوند، حضور پیدا می‌کنند و اطلاعات پروژه *KDP* را در آنجا در اختیار افراد قرار می‌دهند.

اشاعه اطلاعات برای پایش و ارزیابی

چندین ساز و کار پایش برای این منظور ایجاد شد. در سطح دهکده، نماینده دولت در روستا (*LKMD* و رهبران دهکده) پروژه‌ها را پایش می‌کنند. این کار انگیزه‌های لازم در سطح جامعه برای خود نظارتی را بوجود می‌آورد، زیرا شکست پروژه باعث می‌شود تا در سال‌های آینده، منابع مالی برای پروژه در نظر گرفته نشود. این قاعده به صورت گسترده‌ای عمومیت پیدا کرده است و مسئولیت‌پذیری و انگیزه‌های بسیار زیادی را در رهبران محلی بوجود آورده است. فهرست سالانه مشارکت *Kecamatan* با ارسال آنها به پایگاه اطلاعاتی باز می‌شود و در آنجا از سوی تعدادی از سازمان‌های غیردولتی، و افراد دانشگاهی به عنوان پایشگران ثانویه، نظارت می‌شود. در سطح ملی نیز با روزنامه‌نگاران قراردادهایی امضاء می‌شود تا مطالبی را درباره پروژه بنویسند. علاوه بر این، به آنان آموزش‌هایی داده می‌شود و هزینه‌های بازدید از محل‌های اجرای پروژه *KDP* به آنان پرداخت می‌شود. همچنین، برای شاخص‌های عملکرد پروژه نیز قراردادهایی با روزنامه‌نگاران حرفه‌ای مقیم در منطقه منعقد می‌شود تا گزارش‌های مستقلی در خصوص بازدید از پروژه *KDP* در منطقه تهیه کنند.

درس‌های آموخته شده حاصل از راهبردهای اشاعه اطلاعات

براساس بررسی پیمایشی اگوست سال ۲۰۰۰، از ۴۴۴ تسهیل‌گر *Kecamatan*، ۵۶ درصد (از ۲۵۰ *Kecamatan*) آنان اعلام کردند که رایبه اطلاعات بر روی تابلوهای اعلانات عملکرد بهتری داشته است. شماری از آنان نیز اعلام کردند رایبه اطلاعات بر روی تابلوهای اعلانات به صورت به هنگام رایبه نمی‌شود و این شیوه چندان برای مردم جذاب نبوده است. همچنین به دلیل بی‌سوادی روستائیان، بسیاری از مطالب آن توسط جوامع محلی خوانده نمی‌شد. در دومین و سومین سال اجرای برنامه، تلاش‌هایی برای بهبود اطلاع‌رسانی، آموزش و ارتباط با جوامع از طریق اشاعه اطلاعات به شیوه‌ای مناسب برای کاربران بویژه اعضای جامعه در مناطق اجرای پروژه *KDP* انجام شد. در حال حاضر پروژه *KDP* براساس ارزیابی عملکرد پروژه‌ها توسط رسانه‌ها و انتقال آنها به دهکده‌ها در حال انجام می‌باشد که این موضوع نقش بسیار زیادی در اشاعه اطلاعات و برنامه‌ها و فعالیت‌های دومین برنامه توسعه *Kecamatan* ایفاء خواهد کرد. علاوه بر این، دومین پروژه *KDP* شامل برنامه اقدامی برای ادغام ملاحظات جنسیتی در برنامه‌ها هستند

که این مسئله شناسایی روش‌های مختلف اشاعه اطلاعات برای زنان را مطرح کرده است. در فاز دوم برنامه برای بهبود بیشتر اشاعه و انتشار اطلاعات، بیشتر فعالیت‌ها و کارهای تسهیلگران *KDP* بریافتن و اشاعه اطلاعات در خصوص برنامه‌های موجود دولت، استانداردهای پروژه‌ها، حل مشکلات فنی، و حمایت و پشتیبانی برای اجرای قراردادها معطوف خواهد بود. اطلاعات مالی پروژه در بودجه‌ها و گزارش‌های ناحیه ثبت خواهد شد. همچنین *Kecamatan* سیستم پاسخگویی گویایی را برای مجلس منطقه آماده خواهد کرد که در آن به صورت خلاصه اجرای پروژه و کاستی‌های پروژه‌های *KDP* ارائه خواهند شد. پایش مستقل در سطح استان‌ها توسط سازمان‌های غیر دولتی، و رسانه‌های همگانی ادامه، و توسعه خواهد یافت. برنامه همچنان بر حمایت خود از شفافیت، حمایت و اشاعه اطلاعات برنامه از طریق رسانه‌ها ادامه خواهد داد. گزارش فعالیت‌های اجرایی سالانه را به صورت خلاصه ارائه خواهد داد و همه حسابرسی‌ها، سیاست‌های شفاف‌سازی رسمی و کمک به جوامع برای اشاعه اطلاعات را منتشر خواهد کرد.

اشاعه اطلاعات بخش خصوص: شرکت Nike در ویتنام

کمپین‌های بین‌المللی اطلاعات بیشتر در رابطه با نیروی کار صنعت و فعالیت‌های زیست محیطی، ابزارهای قدرتمندی برای پاسخگو کردن شرکت‌های بین‌المللی به جوامع محلی قلمداد می‌شوند. مثال شرکت نایک و یکی از مقاطعه‌کاران آن در کشور ویتنام مثال خوبی از کمپین بین‌المللی اطلاعاتی است که از آن به عنوان ابزاری برای بهبود شرایط نیروی کار و فعالیت‌های زیست محیطی استفاده شد (۶).

+کارخانه Tae Kwang Vina

در سال ۱۹۹۸، شرکت نایک بزرگترین تولیدکننده کفش و لباس‌های ورزشی بود که فروش سالانه آن به حدود ۹/۶ میلیارد دلار می‌رسید. این شرکت در تولید برون‌سپاری^۱ در جهان پیشرو بود. در حقیقت، شرکت نایک مالک هیچکدام از کارخانه‌هایی که کفش تولید می‌کردند، نبود. در کشور ویتنام، کارخانه‌های نایک متعلق به مقاطعه‌کاران کره‌ای و تایوانی بود که ۳۵۰۰۰ کارگر را در استخدام خود داشتند. شرکت *Tae Kwang Vina* یکی از مقاطعه‌کاران شرکت نایک در استان *Dong nai* بود. کارخانه‌های *Tae Kwang* در ۲ شهرک صنعتی در *Bien hoa* حدود ۹۲۰۰ کارگر که بیشتر آنان زنان بودند در استخدام داشت.

این کارگران ۱۱ ساعت در روز و شش روز در هفته با حقوقی معادل ۴۰ دلار در ماه کار می‌کردند. بیشتر کارگران کارخانه، مهاجرانی را شامل می‌شد، که اخیراً به استان مهاجرت کرده بودند و بسیاری از آنها برای استخدام در کارخانه، زمین‌های کشاورزی خود را ترک کرده بودند. در طول تابستان، کارگران با مشقت بسیار زیاد در سالی به اندازه زمین فوتبال در دمای ۱۰۰ درجه فارنهایت کار می‌کردند. کارگران به صورت مستمر در معرض تماس با حلال‌ها و چسب‌های سمی که برای ساختن کفش‌های نایک استفاده می‌شدند، قرار داشتند. تماس با این مواد باعث می‌شد تا کارگران دچار سرگیجه و تهوع شوند. بسیاری از کارگران از ناراحتی‌های تنفسی رنج می‌بردند و حوادث کار در قسمت‌های خطرناک کارخانه زیاد رخ می‌داد. علاوه بر این، مدیران همواره به صورت فیزیکی و سایر ترندها از کارگران سوء استفاده می‌کردند. به همین دلیل کارخانه *Tae Kwang* به عنوان مکانی نامناسب برای کارگران شناخته می‌شد و به همین دلیل بیشتر کارگران تلاش می‌کردند تا از کارکردن در این کارخانه دوری کنند.

مقامات رسمی دولت *Dong nai* متوجه شدند که کارخانه هیچگونه همکاری در این زمینه انجام نمی‌دهد و به درخواست‌های آنان از سوی کارخانه *Tae Kwang* توجهی نمی‌شود. ضابطه‌مند کردن شرکت‌هایی مانند *Tae Kwang* بسیار سخت بود، زیرا دولت ویتنام تمایل زیادی به جذب سرمایه‌های خارجی داشت، در حالیکه سخت‌گیری‌های نظارتی در تضاد با سیاست‌های دولت ویتنام بود. علاوه بر این، کارخانه *Tae Kwang* الزامات و ضوابط ملی تصفیه فاضلاب و همچنین سایر قوانین و مقررات زیست محیطی را رعایت نمی‌کرد. کارخانه کلیه لاستیک‌های مستعمل حاصل از فرایند تولید را برای تولید بخار می‌سوزاند. در نتیجه این فرایند، ابری از دود سیاه تولید می‌شد. علیرغم درخواست‌های دولت از کارخانه برای کاهش آلودگی، کارخانه *Tae Kwang* لاستیک‌های مستعمل بیشتری را از سایر کارخانه‌های نایک در ویتنام خریداری می‌کرد. همچنین، کارخانه پسر رییس حزب کمونیست در استان را استخدام کرد تا ارتباطات و زد و بندهایی را برای حل مشکلات با دولت انجام دهد.

مشکلات آغاز تغییرات در سطح محلی

با توجه به اینکه کارخانه در وسط یک منطقه صنعتی قرار داشت و هیچکس به صورت رسمی در نزدیک آن زندگی نمی‌کرد، در نتیجه، هیچگونه شکایتی از سوی جوامع محلی در خصوص این مشکلات مطرح نشد. بنابراین، بیشتر کسانی که تحت تأثیر فعالیت‌های کارخانه *Tae Kwang* قرار داشتند، کارگران بودند، اما آنان قدرت چندانی برای چانه‌زنی با شرکت نداشتند. اتحادیه کارخانه تحت کنترل شرکت قرار داشت و همه نمایندگان کارگران توسط مدیریت

کارخانه انتخاب می‌شدند. جوامع پیرامون ظرفیت کمی داشتند و همگرایی چندانی در بین آنها وجود نداشت و ارتباط آنها با بازیگران خارجی بسیار محدود بود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه بسیاری از کارگران، مهاجرانی بودند که اخیراً به این استان مهاجرت کرده بودند و معمولاً کمتر از دو سال از مهاجرت آنها می‌گذشت، در نتیجه ساکنین نواحی پیرامون کارخانه ارتباط بسیار کمی با کارگران *Tae Kwang* برقرار کرده بودند.

فشار و اشاعه اطلاعات بیرونی

در نتیجه این وضعیت، تلاش‌های مقامات رسمی دولت محلی و اعضای جامعه مدنی نتوانستند تغییری در فعالیت‌های شرکت *Tae Kwang* ایجاد کند. اما شرکت نایک تحت فشار خارجی قرار گرفت. شبکه‌هایی از سازمان‌های غیردولتی در ایالات متحده و اروپا موفق شدند تا به شرکت نایک و شرکت *Tae Kwang* فشار وارد کنند تا نسبت به بهبود و بهسازی فعالیت‌های تولیدی خود اقدام نماید. برخی از این تلاش‌ها از طریق رسانه‌های گروهی به منظور آموزش عمومی در مورد شرایط کارخانه‌های نایک انجام می‌شد. از دیگر تلاش‌ها برای فشار به کارخانه‌های یاد شده درخواست از مردم برای بایکوت و عدم خرید کالاهای شرکت یاد شده بود و آخرین روش فشار به کارخانه‌ها، رایزنی و مذاکره با دولت بود تا شرکت‌های نایک را مجبور کنند تا روش‌های تولید خود را تغییر دهند. همچنین سازمان‌های غیردولتی در ظرفیت‌سازی و برقراری پیوند بین کارگران کارخانه و اعضای جامعه مدنی کمک‌های شایانی ارائه کردند.

به تدریج مبارزه‌های فعالان مدنی که در خصوص شرایط کار در کارخانه‌های نایک معترض بودند، مورد توجه رسانه‌های بین‌المللی قرار گرفت. در اکتبر سال ۱۹۹۷، گروه‌های مدنی بیش از ۱۰ کشور جهان تظاهرات و کمپین‌های اطلاعاتی در مورد فعالیت‌های تولیدی شرکت نایک ترتیب دادند. در آوریل سال بعد، دامنه این اعتراضات به شهرهای بیشتری در اروپا و آمریکا کشیده شد. عامل اصلی این کمپین‌ها و اعتراضات، اطلاعات و گزارش تلویزیونی *CBS* در اکتبر سال ۱۹۹۶ در خصوص شرایط کار در کارخانجات ویتنام بود. پس از آن، بررسی‌هایی از سوی دیده‌بان شرایط کار و ویتنام انجام شد و به دنبال آن نیز گزارش روزنامه نیویورک تایمز در سال ۱۹۹۷ در این اعتراضات نقش به‌سزایی داشتند. این گزارش، توسط *Dora O'Rouker* برای سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد و براساس انتشار گزارش حسابرسی *Ernst & Young* از کارخانه *Tae Kwang* تهیه شد.

یکی از مهمترین بازیگران که فشار بسیار زیادی به کارخانجات نایک و *Tae Kwang* وارد

کرد تا تدابیر و اقداماتی برای بهبود شرایط کار و فعالیت‌های زیست محیطی انجام دهند، دیده‌بان پایش شرایط کاری ویتنام بود که توسط *Thuyen Neuyen* هدایت می‌شد و مقرآن در واشینگتن قرار داشت. آقای *Neuyen* و سازمان مذکور در سال ۱۹۹۶، پایش کارخانه *Tae Kwang* را آغاز کردند. برای این منظور با کارگران، مجریان تولید کفش، نمایندگان رسمی اتحادیه کارگری و کارشناسان حقوقی و سرمایه‌گذاران خارجی ملاقات‌هایی را انجام دادند. سپس، اطلاعات گردآوری شده با اطلاعات سازمان‌های غیردولتی محیط زیستی و کارگری، فعالان و رسانه‌های گروهی به اشتراک گذاشته شد و سرانجام همه این اطلاعات در پایگاه اطلاعاتی دیده‌بان شرایط کار ویتنام منتشر شد (۷).

آقای *Neuyen* و دیده‌بان شرایط کار ویتنام، کارت‌های تلفنی در بین کارگران کارخانه *Tae Kwang* توزیع کردند و با جامعه مدنی پیرامون کارخانه تماس برقرار کردند، بنابراین کارگران و جامعه مدنی توانستند با او درواشینگتن تماس بگیرند و درباره مشکلات کارخانه گزارش دهند. زمانی که براساس چنین اطلاعاتی، گزارش‌هایی تهیه شد، دیده‌بان شرایط کار ویتنام توانست آنها را در اختیار رسانه‌ها قرار دهد، و توجه آنان را به مشکلات کارخانه جلب نماید. در برخی موارد، هر کارگری که به صورت فیزیکی مورد سوء استفاده قرار می‌گرفت، با *Neuyen* از طریق تلفن تماس می‌گرفت، سپس دیده‌بان شرایط کار ویتنام وارد عمل می‌شد و برعلیه مدیر کارخانه *Tae Kwang* اقامه دعوی می‌کردند. در یکی از روزها، فیلم آزار و اذیت سوء استفاده از کارگران *Tae Kwang* در نوار ویدئو ضبط شد و در بین تلویزیون‌های کابلی توزیع شد. توزیع کارت‌های تلفن نشان داد که این شیوه روش مؤثری برای دسترسی به اطلاعات غیررسمی از کارخانه برای فعالان کارگری و رسانه‌هاست که از طریق آن به سرعت می‌توان بر شبکه‌های بین‌المللی تأثیر گذاشت.

نتایج اشاعه اطلاعات خارجی و فشارها

این فشارهای خارجی به کارخانه *Tae Kwang* باعث شده است تا کارخانه یاد شده به صورت منظم از سوی بازرسان محیط زیست و بازرسان کارگری و همچنین گروه‌های ثالث از نظر بهداشت و ایمنی مورد بازرسی قرار گیرد. اولین هدف این بازرسی‌ها تماس کارگران با حلال‌های سمی و چسب بود. در می‌سال ۱۹۹۸، کارخانه اعلام کرد که استفاده از حلال‌های آبی و چسب‌ها را حذف کرده است، و استانداردهای محیط کارخانه‌های خود را به مانند استانداردهای محیط کار ایالات متحده تبدیل کرده است. در دسامبر همان سال وضعیت بهداشتی و شرایط ایمنی کار در محیط کار کارخانه بسیار بهتر شد. در حال حاضر، فشارهای اعمال شده از سوی سازمان‌های غیردولتی و رسانه‌ها، باعث شده است تا آلودگی هوا و خطرات ایمنی در محل کار در کارخانه *Tae Kwang* کاهش یابد

که این موضوع از قدرت رسانه‌ها و جامعه مدنی در این خصوص حکایت دارد. همچنین فعالان مدنی برای اشاعه اطلاعات در مورد فعالیت‌ها و مکان کارخانه‌ها به شرکت نایک فشار زیادی وارد کردند، اطلاعاتی که شرکت نایک قبلاً منتشر نمی‌کرد. در اوایل پاییز سال ۱۹۹۹، هر شرکت نایک در واکنش به این فشارها، انتشار اطلاعات در مورد فعالیت‌ها و کارخانه‌های خود را آغاز کرد. علاوه بر این، شرکت گزارش‌های حسابرسی در مورد کارخانه‌های خود را به صورت آنلاین ارائه کرد. البته فعالان مدنی از انتشار این گزارش‌های حسابرسی، رضایت خاطر نداشتند، زیرا شرکت نایک به جای ارائه گزارش کامل حسابرسی، خلاصه گزارشات حسابرسی را منتشر کرده بود. با این وجود، شرکت نایک در نتیجه این فشارها مجبور شد تا گام‌های بیشتری برای اشاعه اطلاعات بردارد. در حقیقت، شرکت نایک، مثالی از تقویت و توانمندسازی برای اشاعه اطلاعات و مسئولیت‌پذیری را نشان می‌دهد. زیرا فعالان مدنی فشار مضاعفی را بر شرکت وارد کردند تا استانداردها و فعالیت‌های آن را بهتر کنند.

شرکت نایک از اوایل دهه ۱۹۹۰، اقدام برای بهبود استانداردهای کار و محیط زیست را آغاز کرد و برای این منظور نیز دستورالعمل‌هایی را در سال ۱۹۹۲ تهیه کرد. پس از زیره ذره‌بین قرار گرفتن کارخانه *Tae Kwang* و سایر کارخانه‌ها در اواسط و اواخر دهه ۱۹۹۰، شرکت نایک، از طریق بازرسی‌های ادواری توسط کارکنان تولید کارخانه (که هیئت ایمنی، سلامت، برخورد مدیریت، سرمایه‌گذاری مردمی و محیط زیست یا *SHAPE* نیز خوانده می‌شد) گام‌های اساسی را برای پیش کارخانه‌ها برداشت. پایش و نظارت شامل بازدیدها و بازرسی‌های ادواری توسط کارکنان عملیاتی کارگری، بازرسی‌ها و آزمایش‌هایی بود که توسط متخصصان ایمنی و بهداشت و حسابرسی‌های مستقل انجام می‌شد که قبلاً در این خصوص بحث شد. همچنین، شرکت نایک گزارشی را با عنوان "شفافیت ۱۰۱" تهیه کرد. در این گزارش برنامه اقدام و گزارش‌های پیشرفت کار در پایگاه اطلاعاتی نایک، و به منظور پاسخ به نتایج نظارت و پایش داخلی و خارجی منتشر می‌شود.

همچنین شرکت نایک به ائتلاف جهانی برای کارگران و جوامع^۲ ملحق شده است. این ائتلاف پژوهش‌های مستقلی در مورد نگرش‌ها و آرزوهای کارگران کارخانه از جمله کسانی که در کارخانه‌های طرف قرارداد شرکت نایک دراندونزی، تایلند و ویتنام هستند، انجام می‌دهد. (۸). براساس نتایج حاصل از چنین مطالعاتی دراندونزی، شرکت نایک یک برنامه بهسازی تدوین کرده است. این برنامه با شرکای کارخانه دراندونزی در حال اجرا می‌باشد.

1 . Safety – Health – Attitude of Management – People Investment – Environment

2 . Global Alliance for Workers and Communities,

یادداشت‌های پایانی

1. This section is based on Government of Romania n.d.; Mungiu-Pippidi 2001a, 2001b.
2. This section draws on Afsah, Laplante, and Wheeler 1996 and 1997; Afsah, Laplante, Shaman, and Wheeler 1997.
3. This section draws on Renardet S.A. and Louis Berger Group 2001; World Bank, 1997a, 1997b, 1999, 2001c.
4. This section draws on de Aenlle 2001; National Management Consultants 2000; World Bank 1998a, 1998b, 2000, 2001a, 2001b.
5. Kecamatan are the subdistrict level of administration in Indonesia; each kecamatan includes approximately 20 villages and a population of more than 50,000 people.
6. This section draws on Global Alliance for Workers and Communities 2000; O'Rourke forthcoming; O'Rourke and Brown 1999. For further information, see the following websites:
<http://www.saigon.coml.-nike/index.html>
<http://www.saigon.com/-nike/reports/reportl.html>
<http://www.nikebiz.com/labor/index.shtml>
<http://web.mit.edu/dorourke/www/>
7. <http://www.saigon.com/mnike/>
8. See <http://www.theglobalalliance.org>

منابع و ماخذ

- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, and David Wheeler. 1996. "Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm." Policy Research Working Paper 1672. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- 1997. "Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management." World Bank, Economics of Industrial Pollution Control Research Project, Development Economics Unit, Washington, D.C.
- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, David Shaman, and David Wheeler. 1997. "Creating Incentives to Control Pollution." DEC Notes 31. World Bank, Washington, D.C.
- de Aenlle, Conrad. 2001. "Small Loans Go Far in Indonesia." *International Herald Tribune*, May 8.
- Global Alliance for Workers and Communities. 2000. "Global Alliance Gives Asian Workers a Voice." Press release, September 6. Available: <http://www.theglobalalliance.org/content/press2.cfm>
- Government of Romania. n.d. "Law Regarding Access to Public Information." Draft. Ministry of Public Information, Bucharest.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2001a. "For an Institutional Approach to Post-Communism Corruption: Analysis and Policy Proposal Based on a

Survey of Three Central European States: Romania, Bulgaria and Slovakia." Paper presented at Bertelsmann Conference on Accountability, Bucharest, May 3-5.

-2001b. "'Selling' Good Governance: An Eastern European Experience." Presentation at the World Bank, Washington, D.C., May 23.

-National Management Consultants. 2000. "Kecamatan Development Program: Second Annual Report, 1999/2000." Prepared for the KDP National Secretariat, Jakarta.

*-O'Rourke, Dara. Forthcoming. "Community-Driven Regulation: Towards an Improved Model of Environmental Regulation in Vietnam." In Peter Evans, ed., *Livable Cities: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.*

-O'Rourke, Dara, and Garrett Brown. 1999. "Beginning to Just Do It: Current Workplace and Environmental Conditions at the Tae Kwang Vina Nike Shoe Factory in Vietnam." Available: <http://www.globalexchange.org/economy/corporations/nike/vt.html>

-Renardet S.A. Consulting Engineers and the Louis Berger Group, Inc. 2001. "Pilot Public Performance Assessment Project: PPA Final Stakeholders Forum." Summary Report of Final Stakeholders Forum of the Pilot PPA Project, Quezon City, Philippines, June 15, 2001. Prepared for Republic of the Philippines, Metropolitan

Waterworks and Sewerage System, Regulatory Office

-World Bank. 1997a. "President's Report: Philippines Water Districts Development Project." Report P-7122-PH. Washington, D.C.

-1997b. "Staff Appraisal Report: Philippines Water Districts Development Project." Report 16526-PH. Washington, D.C.

- 1998a. "Indonesia Kecamatan Development Program." Project Implementation Document 6343. Washington, D.C.

.1998b. "Project Appraisal Document: Kecamatan Development Project." Report 17397-IND. Washington, D.C.

- 1999. "Philippines Water Districts Development Project." Project Implementation Document 4903. Washington, D.C.

- 2000. "President's Report: Kecamatan Development Project." Report P7421IND. Washington, D.C.

-2001a. "Indonesia: Demonstrating the Impact of Community Empowerment." Bank's World Today, June 26. Available: http://ispace.worldbank.org/todayarchive/html/062601_b.htm

- 2001b. "Project Appraisal Document: Second Kecamatan Development Project." Report 22279-IND. Washington, D.C.

- 2001c. "Manila Public Performance Audit." Seminar, Manila, February 22. Available as online video: http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub_manila.htm

راهبردهای تمرکززدایی برای توانمندسازی

بسیاری از کشورهای جهان از طریق تحول در نظام مالی، سیاسی و تفویض مسئولیت های اداری به سطوح پایین تر دولتی، در حال اجرای برخی از شکل های تمرکززدایی هستند. تمرکز زدایی در هر شرایطی، الزامات خاص خود را می طلبد. در برخی از کشورها، این فرایند بر اثر تحولات دموکراتیک رخ می دهد، در حالی که در سایر کشورها به دلیل عدم توانایی دولت مرکزی در عرضه خدمات عمومی اساسی روی می دهد. چهار رکن توانمندسازی که در این گزارش بر آنها تأکید شده است. یعنی دسترسی به اطلاعات، فراگیری و مشارکت، مسئولیت پذیری و پاسخگویی و ظرفیت های سازمانی محلی. از ارکان مکمل تمرکززدایی موفقیت آمیز قلمداد می شوند.

در برخی از کشورها، بویژه منطقه اروپا و آسیای مرکزی، دولت های مرکزی به دلایل دیگری از جمله کاهش منابع مالی، مسئولیت ها را در چارچوب تمرکززدایی به سطوح پایین تر تفویض کرده اند. هرچند، برخی از وظایف و کارکردها، بویژه نحوه هزینه کرد منابع به دولت های محلی منتقل شده است، اما کماکان تعیین پایه های مالیاتی و سیاست گذاری های کلان اقتصادی به صورت متمرکز انجام می شود، به همین دلیل نیز عرضه خدمات در نتیجه عدم تأمین منابع لازم کاهش یافته است. در این صورت غیرممکن است که سیاست های تمرکززدایی بتوانند به دستاوردهای ملموسی دست پیدا کنند، مگر اینکه این سیاست ها از طریق افزایش منابع و چارچوب های بین دولتی مناسب به سوی توانمندسازی دولت های محلی و توانمندسازی مردم معطوف شوند. در این صورت است که مردم می توانند دولت های محلی را پاسخگو کنند. ایده و رای تمرکززدایی، یعنی گرایش به نزدیک کردن تصمیم گیری های به مردم، باعث خواهد شد تا تصمیمات بخش عمومی به نحو بهتری اولویت ها و نیازهای محلی را منعکس نمایند. این موضوع به نوبه خود به کارایی بیشتر هزینه های عمومی، بهبود حکمرانی و عدالت و برابری بیشتر منتهی خواهد شد. با این وجود، چنین دستاوردهایی به صورت خودکار دست یافتنی نبوده و به سادگی محقق نمی شوند. معمولاً تلاش ها برای تمرکززدایی در سطوح دولت محلی متوقف می شود و عموماً نیز در سطوح استانی یا ایالتی متوقف می شوند. غیرممکن است که تمرکززدایی بتواند به اهداف نظری خود دست پیدا کند، مگر اینکه این فرایند به سوی اجتماعات معطوف شود و این امکان را فراهم کند تا داده ها و اطلاعات درست در تصمیمات عمومی منعکس شوند و انگیزه های لازم را در دولت های محلی برای پاسخگویی به این اطلاعات بوجود آورد. علاوه

براین، همانگونه که در قسمت‌های زیر عنوان خواهد شد، هر چند توانمندسازی می‌تواند برای دستیابی به منافع حاصل از تمرکززدایی کمک کند، اما این فرایندها فقط قسمتی از راهبردهای کاهش فقر قلمداد می‌شوند. بنابراین، کماکان نقش اصلی برعهده دولت‌های مرکزی است که باید منابع مالی کافی و انگیزه‌ها را برای اهداف کاهش فقر پیش‌بینی نمایند و چارچوب‌های قانونی را ایجاد کنند تا فقرا توانمند شده و بتوانند با امنیت زندگی کنند.

اوکراین: برنامه صدای مردم

پس از دهه‌های متمادی کنترل مرکزی، دولت اوکراین در جستجوی راهکارهایی بود تا بواسطه تفویض پاسخگویی به سطوح پایین^۱، بتواند حکمرانی در این کشور را بهبود دهد، اما این کشور در زمینه تمرکززدایی به کندی گام برداشته است. در سال ۱۹۹۹ برای این منظور ابتکاری آزمایشی با حمایت بانک جهانی و آژانس توسعه بین‌المللی کانادا (CIDA)^۲ معرفی شد. این پروژه آزمایشی نشان داد که چگونه مشارکت بیشتر شهروندان در سطح شهرداری‌ها می‌تواند به عرضه خدمات بهتر و رضایت بیشتر شهروندان و مردم منتهی شود.

پس از اعلام برنامه صدای مردم و آغاز این برنامه، مشکلات ضعف مشارکت‌های عمومی و عدم کنترل بر فرایند سیاست‌گذاری‌ها مشخص شد. به این ترتیب یکی از اصلی‌ترین موانع پیشرفت اصلاحات در کشور اوکراین، شناسایی شد. بنابراین برنامه در دو حوزه به شرح ذیل اجرا شد: الف) کمک و پشتیبانی از شهرهای منتخب اوکراین برای بهبود و بهتر کردن عرضه خدمات به خانوارها و مؤسسات تجاری ب) تقویت ظرفیت گروه‌های شهروندی و مقامات رسمی به منظور تعامل بیشتر با یکدیگر و تقویت کیفیت حکمرانی در این شهرها.

شهرهای *Ivano – Frankivsk* و *Temopil* اولین شهرهایی بودند که برای این پروژه آزمایشی انتخاب شدند. با نظارت سازمان‌های غیردولتی، مرکز بین‌المللی برای مطالعات سیاسی^۳، به منظور شناسایی مشکلات کلیدی مرتبط با خدمات اصلی و شناسایی نیازهای خدمات عمومی بررسی‌های پیمایشی را در هر دو شهر در مورد خانوارها، انجمن‌های تجاری و مقامات دولتی انجام داد. اطلاعات گردآوری شده از این بررسی‌های پیمایشی شامل اطلاعاتی در مورد فساد بود. در مرحله بعد این اطلاعات در اختیار رسانه‌های محلی، مذاکرات عمومی و سازمان‌های غیر دولتی قرار داده شد. با انتشار این اطلاعات، فشار مضاعفی به رهبران محلی وارد شد تا نسبت به

1 . Bottom – up Accountability

2 . Canadian International Development Agency

3 . International Centre for Policy Studies

این انتظارات و درخواست‌ها پاسخ دهند و ساز و کارهایی را برای مشارکت بیشتر فراهم نمایند. علاوه بر این، کمک‌های فنی و آموزش زیادی نیز برای مقامات رسمی شهرداری‌ها و نهادها برای تقویت ظرفیت آنان برای گوش فرادادن و پاسخ به تقاضاهای شهروندان نیز ارائه شد. در ادامه، بودجه‌ریزی باز معرفی شد و گروه‌های ویژه‌ای برای رسیدگی به مهمترین مشکلات و هیئت‌های مشاوره‌ای اجتماعی تشکیل شد تا این گروه‌های کار بتوانند با هم کار کنند.

نتایج این مشارکت بسیار امیدوار کننده بود. در حال حاضر، گروه‌های اجتماعی آگاه‌تر و منسجم‌تر نقش فعالی در دادرسی‌های عمومی ایفاء می‌کنند به نحویکه می‌توانند بر تصمیمات عمومی محلی تأثیر بگذارند. تقاضاهای خاصی مانند اصلاحات آموزش عمومی به عنوان اولویت‌هایی برای جوامع در هر دو شهر مطرح شده است. در شهر *Ivano – Frankivsk* سازمان‌های غیردولتی، والدین و مقامات رسمی آموزشی را به دور هم اجتماع کردند تا پیشنهادهایی را برای بهبود نظام آموزشی محلی تدوین کنند. یکی از ابتکارات جالب، ایجاد «مراکز خدمات» بود که همه شهروندان می‌توانستند در این مراکز خدماتی، همه صورت‌حساب‌های خدمات شهری را پرداخت کنند. به زودی در این مراکز خدماتی، شهروندان می‌توانند شکایت‌های خود را در مورد سیستم خدمات مطرح نمایند. در پاسخ به این بررسی‌های پیمایشی در شهر *Termopil*، سیستم حسابرسی جنسیتی^۱ منطقه‌ای برای پیگیری سیاست‌های دولت محلی راه‌اندازی شد. این سیستم به منظور اطمینان از مشارکت و فراگیری عادلانه زنان در این خصوص شکل گرفت. در نتیجه مذاکرات زیاد در خصوص حسابرسی، خوشه‌های اجتماعی به منظور بررسی مسائلی مانند بهداشت زنان شکل گرفت. سایر گروه‌های کاری شهروندی در حوزه مسائل بخشی مانند توسعه مسکن و کسب و کار نیز تشکیل شد. وظیفه سازمان‌های غیردولتی ارتقای آگاهی‌ها، تسهیل اظهار نظر از سوی شهروندان، پایش و مشارکت در ارائه خدمات است. این سازمان‌ها در ارتقای خود باوری و خود اتکایی شهروندان نیز بسیار نقش دارند.

موفقیت اجرای برنامه به شدت بر مشارکت و تعهد شهرداران و مقامات رسمی محلی وابسته است. در حقیقت، تمایل اولیه و تعهدات مقامات شهرداران این شهرها بود که باعث شد تا شهرهای *Ivano – Frankivsk* و *Termopil* برای اجرای آزمایشی این برنامه انتخاب شوند. در حال حاضر این مقامات، انگیزه‌های بسیار زیادی برای پاسخ به صدا و اظهار نظر شهروندان دارند. به عنوان بخشی از اهداف پیش‌بینی شده در برنامه و به منظور اندازه‌گیری و سنجش رضایت‌مندی شهروندان از خدمات عمومی، دومین دور بررسی‌های پیمایشی در هر دو شهر انجام خواهد شد. در شهر *Ivano – Frankivsk* بررسی‌های پیمایشی دو ماهه برای خدمات

خاص برنامه‌ریزی شده است. انتظار می‌رود که شهرداران در سایر شهرهای اوکراین نیز به دنبال اعمال استانداردهای شهرهای *Ivano – Frankivsk* و *Temopil* باشند. در تابستان سال ۲۰۰۱، شهرهای *Chuguiv* و *Kupyansk* نیز مطالعات پیمایشی پایه‌ای را انجام دادند. مدل‌های بسط داده شده از این چهار پروژه آزمایشی به عنوان مبنایی برای توسعه این برنامه در سایر شهرها در اوکراین مورد استفاده قرار خواهد گرفت تا به دولت‌های مرکزی، قابلیت‌های بالقوه تمرکززدایی برای مشارکت دولت‌های محلی را نشان دهند.

گینه: سرمایه‌گذاری در دولت‌های روستایی برای بهبود عرضه خدمات

هفتاد درصد جمعیت کشور گینه در مناطق روستایی زندگی می‌کنند که ۷۸ درصد آنان را فقرا تشکیل می‌دهند. این وضعیت به دلیل ربع قرن دیکتاتوری مطلق و کنترل و نظارت مرکزی طی دوره ۱۹۵۸ الی ۱۹۸۴ تشدید شد (۱). علیرغم تغییر و تحولات سیاسی در سال ۱۹۸۴، که در آن بر تمرکززدایی و تشکیل ۳۳ کمیته توسعه شهری و ۳۰۳ کمیته توسعه روستایی تأکید شده بود، اما به دلیل چند دهه دیکتاتوری در این کشور، پیشرفت‌های اندکی در زمینه کاهش فقر روستایی حاصل شد. مشارکت از سوی شهروندان روستایی و تأمین خدمات به اجتماعات محلی در سطح پایینی قرار داشت. در اواسط دهه ۱۹۹۰، دولت متعهد شد تا نسبت به کاهش فقر و ارتقای مشارکت جوامع، به برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه‌ریزی پایین به بالا اقدام نماید. نمایندگان جامعه مدنی از سراسر کشور در این مذاکرات شرکت کرده و در ادامه کمک نمودند تا اولویت‌هایی مانند توسعه روستایی، آموزش‌های پایه، مراقبت‌های بهداشتی اولیه، کارآفرینی محلی و حکمرانی خوب در دستور کار کشور قرار گیرند.

بانک جهانی برای پیگیری و اجرای نتایج این مذاکرات و برای حمایت از دولت به منظور اجرای برنامه‌های اصلاحات دو وام تکمیلی پنج ساله با عنوان «وام‌های برنامه‌ای تعدیلی»^۱ را ارائه کرد: وام اول با نام پروژه حمایت از جوامع روستایی^۲ (۲۲ میلیون دلار) به منظور مشارکت جوامع محلی، و وام دوم با نام پروژه ظرفیت‌سازی برای عرضه خدمات^۳ (۱۹ میلیون دلار) برای ارتقای ظرفیت عمومی (هم در سطوح استانی و سطح ملی) به منظور پاسخگویی به این جوامع تصویب شد. این برنامه‌ها به بهبود حکمرانی، اصلاحات مالی و اداری کمک خواهد کرد. هدف نهایی این برنامه‌ها، دستیابی به افزایش ۸۰ درصدی دسترسی به همه خدمات در نواحی روستایی طی ۱۰ تا ۱۵ سال بود.

1 . Adaptable Program Loans

2 . Village Community Support Project

3 . Capacity Building for Service Delivery Project

این دو فعالیت، اهمیت رویکرد برنامه‌ریزی پایین به بالا و بالا به پایین را نشان می‌دهد. به عبارت دیگر، تمرکززدایی عامل اصلی دستیابی به پایداری و توانمندسازی است. راهبرد پایین به بالا مستلزم افزایش مشارکت ذی‌نفعان در انتخاب و عرضه خدمات مورد نیاز است. هدف اصلی این برنامه مشارکت هر چه بیشتر جوامع و همچنین ایجاد مدیریت اداری و مالی برای تضمین استفاده شفاف از منابع است. همچنین در این برنامه‌ها به منظور افزایش شفافیت و مشارکت، سیستم پیگیری بودجه و بررسی پیمایشی در خصوص رضایت‌مندی شهروندان نیز پیش‌بینی شد. علاوه بر این، مشارکت از طریق توسعه ارتباطات بین مقامات رسمی و شهروندان در محل ارائه خدمات، بویژه از طریق توسعه ظرفیت سازمانی محلی به شکل انجمن‌های اولیاء و معلمان، کمیته‌های مدیریت مراکز درمانی و گروه‌های کشاورزان نیز تشویق می‌شد.

برنامه‌ریزی بالا به پایین نیز ارکان متعددی دارد. برای اینکه گروه‌های شهروندی به صورت مؤثر و معناداری در تصمیمات عمومی شرکت کنند، مسئولیت‌ها و منابع باید به صورت شفاف به گروه‌های مختلف (مانند سطوح دولت و ارابه‌کنندگان خدمات) تفویض شود. این نوآوری شامل بازنگری چارچوب‌های مرتبط با نقش‌ها و مسئولیت‌های سطوح مختلف دولت براساس الزامات تمرکززدایی و ایجاد سیستم‌های مدیریت و عرضه غیرمتمرکز در سطوح ادارات و کمیته‌های توسعه روستایی (CRDs) است.

بر این اساس، در اجرای آزمایشی برنامه، برخی از کمیته‌های توسعه روستایی می‌توانند مالیات‌ها را در سطوح محلی مدیریت کنند. علاوه بر این، به مانند مرحله آغازین برای افزایش دسترسی مستقیم کمیته‌های توسعه روستایی به منابع مالی ملی، این منابع مالیاتی نیز به صورت مستقیم به روستاها منتقل خواهد شد.

برای نشان دادن دگرگونی و تغییر در پاسخگویی به جوامع روستایی، سیستم انگیزش عملکرد براساس اعطای جوایز و پاداش به عملکرد کمیته‌های توسعه روستایی و مقامات رسمی دولتی در سطح ادارات و مرکز براساس رضایت خاطر ذی‌نفعان از خدمات معرفی شد.

شوراهای کمیته توسعه روستایی منتخب و شوراهای توسعه بخش‌ها به عضویت شوراهای توسعه روستایی در می‌آیند. به این شوراها اجازه داده می‌شود تا در مذاکرات، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در بین کمیته‌های توسعه روستایی مشارکت نمایند. رییس این شورا سرانجام مسئول این نهادهای منتخب خواهد بود، تا اطمینان حاصل شود که نیازهای خدماتی جوامع محلی تأمین می‌شود.

شهر Mbabane - سوازیلند: ارتباطات دو سویه

شهر Mbabane سوازیلند مثال دیگری ارائه می‌دهد که چگونه تمرکززدایی می‌تواند به توانمندسازی منتهی شود. در خلال چند دهه گذشته، مقامات محلی در Mbabane اصلاحاتی را برای بهبود خدمات شهرداری‌ها و افزایش رضایت شهروندان از عملکرد بخش‌های عمومی توسعه داده‌اند. اشاعه اطلاعات رکن اصلی این تلاش‌ها بوده است. شورای شهر Mbabane برای ارائه سیاست‌ها و برنامه‌های خود و دسترسی به خدمات دولتی به صورتی بهتر و کارآتر، پایگاه اطلاعاتی را راه‌اندازی کرد. اطلاعات در مورد برنامه‌ها به صورت مستمر و به هنگام شده و از طریق رادیو، به صورت نوشتاری و حتی تئاترهای خیابانی منتشر می‌شود. در تلاشی دیگر برای گردآوری دیدگاه‌های مختلف در خصوص تأمین خدمات شهری، شورای شهریک بررسی پیمایشی از شهروندان، بخش‌های کسب و کار و کارکنان شهری انجام داده است تا بر مبنای آن برنامه‌ای راهبردی برای پیگیری دستاوردها تدوین نماید. همچنین شورای شهر شبکه‌ای از تسهیل‌گران راه‌اندازی کرده است تا اعضای جامعه مدنی و گروه‌ها را تشویق به ارائه اطلاعات، بویژه اطلاعات در مورد پروژه‌های شهری نماید.

در نتیجه این پیشرفت‌ها، شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی و پاسخگویی مسئولان محلی افزایش یافته است. همچنین تقاضا برای پاسخگویی از طریق افزایش پایه مالیاتی بیشتر شده است. این کار مسئولین شهر Mbabane را قادر ساخته است تا حدود دو سوم از بودجه خود را از مالیات‌های محلی تأمین نمایند. شورای شهر نیز گزارش سالانه‌ای (قابل دسترس برای عموم) ارائه می‌کند که در آن اطلاعات برنامه‌ها و جریان‌های مالی از طریق جلسات، روزنامه‌ها و پایگاه اطلاعاتی در اختیار شهروندان قرار می‌گیرد. عکس‌هایی از هر شورا در گزارش سالانه قرار داده می‌شود که این موضوع به خوانندگان حس پاسخگویی بیشتری را به دست می‌دهد. به این ترتیب، شورای منتخب شهر (آخرین شورا در سال ۱۹۹۸ انتخاب شد) و شهردار منتخب که به صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شود، در انتخابات بعدی با شهروندانی آگاه و توانمند روبرو خواهند شد.

فیلیپین و اوگاندا: محدودیت اطلاعات مانعی فراروی تأثیر شهروندان

در مطالعه تمرکززدایی و حکمرانی در کشورهای اوگاندا و فیلیپین چگونگی اجرای عناصر توانمندسازی در این کشورها و اثرات اجرای آنها بر عرضه خدمات اجتماعی ارزیابی شد (۲). یکی از جالب‌ترین یافته‌های این مطالعه، منابع اطلاعاتی مستقل محلی است که نقش کلیدی در توانمندسازی برای مشارکت مؤثر داشته‌اند. در هر دو کشور، شهروندان، آگاهی و اطلاعات کمتری از دولت محلی در مقایسه با دولت ملی داشتند. هر چند شهروندان در هر دو کشور برای

دستیابی به اطلاعات در مورد سیاست‌ها ملی و فساد بیشتر به رسانه‌ها تکیه دارند، اما این جوامع به رهبران جامعه مدنی (بویژه در اوگاندا) و تماس‌های شخصی برای چنین اطلاعاتی در سطح محلی نیز وابسته هستند.

تجزیه و تحلیل اقتصادی اهمیت دسترسی به رسانه‌ها را برای آموزش‌های بهتر و مراقبت از سلامت از طریق انجمن‌ها را نشان داده است.

این موضوع به خوبی ثابت می‌کند که اطلاعات محلی ضعیف می‌تواند به مشارکت و پاسخگویی محلی ضعیف منتهی می‌شود، زیرا مقامات رسمی برای پاسخ به نیازهای محلی از اختیارات بسیار کمی برخوردارند. هرچند، رهبران محلی از نیازهای شهروندان خود بیش از رهبران سطوح بالاتر اطلاع دارند، اما آنان بیشتر به منابع مالی تکیه دارند که اختیار چندانی برای پاسخگویی به این نیازها ندارند.

تمرکززدایی: معیارهای مناسب برای توانمندسازی فقرا

برخی از ناظرین و صاحب‌نظران بر این باورند که تمرکززدایی هزینه‌ها را کاهش، و دستیابی به اهداف را ممکن می‌سازد. دولت‌ها و مسئولین اداری محلی، اطلاعات بهتری در مورد شرایط محلی و مردم در اختیار دارند و بهتر می‌توانند نیازهای خانوارهای محلی را شناسایی کنند. چنین دستاوردهایی به چندین عامل بستگی دارد که از مهمترین آنها می‌توان به سطح دخالت دولت، نهادهای سیاسی (برای مثال، ضوابط و مقررات سیستم انتخاباتی)، ویژگی‌های جامعه (تنوع قومیتی، نابرابری درآمد، عوامل تاریخی و فرهنگی و غیره) و طراحی و برنامه‌ریزی فقر اشاره کرد. بخش توسعه اقتصادی بانک جهانی مطالعاتی را در مورد درک بهتر شرایطی که بر توانایی برنامه‌ها برای رسیدگی به فقرا در شرایط غیر متمرکز تأثیر می‌گذارد را انجام داده است. به نظر می‌رسد، بسیاری از منافع تمرکززدایی زمانی قابل حصول است که تصمیمات در سطح محلی گرفته شده باشند، به همین دلیل تصمیماتی که در سطوح استانی اتخاذ می‌شوند، موفقیت کمتری را به دنبال دارند. تمرکززدایی در سطوح محلی می‌تواند به مشارکت بیشتر، تصمیمات محلی کارآمدتر و راهبردهای توسعه بهتر، و سرانجام عرضه خدمات مطلوب‌تر منتهی شود. با این وجود، اگر ساز و کارها و مجاری ارتباطی پاسخگویی قوی وجود نداشته باشد، در این صورت صدا و اظهار نظر شهروندان حتی اگر شنیده هم بشود، بعید است بتواند تأثیر چندانی در سیاست‌ها و برنامه‌ها داشته باشد. حتی در دمکراسی‌های کامل با مشارکت کامل همه شهروندان و سیستم‌های پاسخگویی قوی مقامات محلی منتخب، اگر جمعیت افراد فقیر در اقلیت باشند، باز هم غیرممکن است افراد فقیر و حاشیه‌ای بتوانند از فرایندهای تصمیم‌گیری

سود ببرند. برخی از کشورها قواعد و مقررات انتخاباتی خود را به منظور اطمینان حاصل کردن از مشارکت زنان و اقلیت‌ها تغییر داده‌اند، این کار نتایج متعددی به همراه داشته است. در شرایط غیرمتمرکز، تصمیم‌گیری‌ها ممکن است به انحصار افراد خاصی در آید که عموماً مورد تأیید اکثریت قرار دارند. بنابراین، تمرکززدایی برای برخی از گروه‌های بسیار فقیر محدودیت‌هایی را به همراه دارد، به همین علت نقش دولت مرکزی برای حمایت از آنان، و همچنین ایجاد ساختار حکمرانی که امنیت آنان را تضمین کند، بسیار حائز اهمیت است.

مطالعه‌ای که اخیراً در مورد برنامه‌های غیرمتمرکز فقر در کشور ویتنام انجام شد، از ضرورت نقش آفرینی مستمر دولت مرکزی در این زمینه حکایت داشت (۳). برنامه کاهش فقر ویتنام به صورت قابل توجهی در دهه گذشته توسعه یافته است و عمدتاً توسط مسئولان استانی اجرا می‌شود. با این وجود، از آنجایی که معیارهای ملی برای شناسایی فقر در مناطق وجود ندارد، در نتیجه نیازهای محلی سنجش یا پایش نشده‌اند، به همین دلیل هدف‌گذاری برای فقرا به صورت مناسبی صورت نگرفته است. تجزیه و تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که در مقایسه با استان‌های ثروتمندتر استان‌های فقیرتر هدف‌گذاری ضعیف‌تری برای کاهش فقر انجام داده‌اند. افزایش نابرابری روستا و شهر و تفاوت ریسک در جوامع و مناطق مختلف (مانند بلایای طبیعی)، در زمره ارکان مهم تبیین کننده فقر ملی قلمداد می‌شوند، به همین دلیل هدف‌گذاری برنامه‌های ملی برای کاهش فقر توسط استان‌ها مشکلی اساسی است. لذا افزایش اطلاعات و مشارکت در این شرایط کمترین اثرات را به همراه خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

هرچند، مناطق خاصی وجود دارند که در این مناطق توانمندسازی، تمرکززدایی را امکان‌پذیر ساخته است و تمرکززدایی نیز توانمندسازی را تسهیل کرده است، اما دستاوردهای واقعی به شرایط مختلفی بستگی دارد که این دستاوردها در شرایط مختلف متفاوت هستند. از مهمترین این شرایط می‌توان به ویژگی جوامع، نهادهای محلی، نوع تمرکززدایی و سازوکارهای توانمندسازی (اشاعه اطلاعات، مشارکت شهروندان، تشکیل گروه‌ها و مسئولیت‌پذیری) اشاره کرد. تمرکززدایی و توانمندسازی مفاهیمی مشترک هستند. روی هم رفته، این رویکردها از قابلیت بالقوه زیادی برای کمک به توسعه فرایندها، بویژه برای اقشار فقیر برخوردارند. با این وجود، هنوز چالش‌هایی در خصوص درک بهتر آنها وجود دارد، زیرا این فرایندها در حوزه‌های مختلف، نتایج متفاوتی به همراه دارند.

یادداشت‌های پایانی

1. This section draws on World Bank 2000.
2. Azfar, Kahkonen, and Meagher 2001; World Bank 2001.
3. Van de Walle 2001.

منابع و مأخذ

-Azfar, Omar, Satu Kahkonen, and Patrick Meagher. 2001. "Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings." University of Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), College Park, Md.

-Van de Walle, Dominique. 2001. "The Static and Dynamic Incidence of Vietnam's Public Safety Nets." Processed. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

-World Bank. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy. Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Group, Washington, D.C.*

-2001. "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" PREM Note 55. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Washington, D.C.

توسعه اجتماع محور

به فرایند کنترل تصمیمات توسعه و منابع توسط گروه‌های اجتماعی، توسعه اجتماع محور^۱ می‌گویند. اجتماعات ممکن است کلیت‌های جغرافیایی^۲ همانند؛ واحدهای همسایگی^۳ یا دهکده‌های روستایی یا گروه‌هایی با منافع مشترک همچون انجمن کاربران آب، انجمن‌های اولیا و مربیان، گله‌داران، اعضای انجمن تامین مالی خرد یا تشکل‌های زنان باشند. معمولاً به محض اینکه این گروه‌ها شکل می‌گیرند، با حمایت سازمان‌ها و ارایه‌کنندگان خدمات از جمله دولت‌های محلی، بخش خصوصی یا سازمان‌های غیردولتی به صورت مشارکتی برای تدوین و اجرای پروژه‌هایی که اولویت‌های اصلی آنان در تامین آموزش، بهداشت، سلامت، حمل و نقل، مدیریت منابع، فعالیت‌های اقتصادی و سایر مسائل معیشتی است، شروع به کار می‌کنند. توسعه اجتماع محور به چهار حوزه عمل به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

- محیط توانمندساز^۴: توسعه اصلاحات سیاسی و نهادی که برافزایش کنترل بر تصمیمات و منابع توسط گروه‌های اجتماعی یا دولت‌های منتخب حاصل از فرایندهای مشارکتی، تأکید دارد.
 - دولت‌های منتخب محلی حاصل از فرایندهای مشارکتی: دولت‌های منتخب محلی که در مورد برنامه‌ریزی، اجرا، عملیات و حفظ مشارکت با گروه‌های جامعه تصمیم‌گیری می‌کنند.
 - کنترل اجتماعی و مدیریت سرمایه‌گذاری‌های مالی: گروه‌های اجتماعی در خصوص برنامه‌ریزی، اجرا، عملیات، نگه‌داری و مدیریت سرمایه‌گذاری‌های مالی تصمیم‌گیری می‌کنند.
 - کنترل اجتماعی بدون مدیریت مستقیم سرمایه‌گذاری مالی: در این حالت، گروه‌های اجتماعی در مورد برنامه‌ریزی، اجرا، عملیات و نگه‌داری بدون مدیریت مستقیم سرمایه‌گذاری‌های مالی تصمیم می‌گیرند.
- متن حاضر در ابتدا مستنداتی در مورد موفقیت توسعه اجتماع محور (CDD) ارایه می‌دهد و سپس چهار مطالعه موردی به شرح زیر را معرفی می‌کند:

- صندوق اقدام اجتماعی مالووی
- صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زیمبابوه
- صندوق توسعه اجتماعی رومانی
- پروژه توسعه نواحی کوهستانی شمال غرب تونس

1 . Community – driven Development
 2 . Geographical Entities
 3 . Urban Neighborhoods
 4 . Enabling Environment

شواهد و مدارک موفقیت توسعه اجتماع محور (CDD)

تجربه نشان داده است که CDD می‌تواند تلاش‌های کاهش فقر را به سوی طرف تقاضا معطوف، و کارآیی و اثربخشی را افزایش، و پایداری را بیشتر کند. بانک جهانی مطالعه مبتنی بر پروژه و هم مطالعات منطقه‌ای را برای ارزیابی موفقیت‌های CDD در زمینه کاهش فقر و بهبود معیشت انجام داده است.

تجزیه و تحلیل درونی پروژه‌های بانک جهانی در آفریقا در سال‌های ۱۹۹۴ الی ۱۹۹۷ نشان داده است که ۷۵ درصد پروژه‌هایی که از طریق سازوکارهای مشارکتی اجرا شده بودند، کاملاً رضایت بخش بودند، در حالیکه میزان رضایت از همه پروژه‌های اجرا شده، طی همان دوره ۶۰ درصد بوده است (۲). در همان زمان، تنها یک پنجم از پروژه‌های مشارکتی در آفریقا به عنوان پروژه‌های پایدار طبقه‌بندی شدند، که این موضوع یکی از مهمترین دغدغه‌های پروژه‌های توسعه اجتماع محور (CDD) قلمداد می‌شود. همانگونه که در مثال‌های زیر نشان داده شده است، رویکردهای CDD می‌توانند در حوزه‌های مختلف و برای حل و فصل مسائل مختلف مورد استفاده قرار گیرند (۳).

• مدیریت جنگل در هند

طی دهه ۱۹۹۸، به طور متوسط سالانه ۱۸۰۰۰ تخلف، ۱۰۰۰۰ مورد دزدی چوب، ۲۰۰۰ مورد چرای غیرقانونی، ۷۰۰ مورد آتش سوزی و ۵۳۰۰ مورد سایر تخلفات در ایالت گجرات ثبت شد. ۲۰ نفر از مأمورین حفاظت از جنگل نیز در درگیری با جوامع و متخلفین کشته شدند. برای رویارویی با این مشکل، پروژه مشترک مدیریتی با جوامع آغاز شد.

راهبرد یاد شده شامل برگزاری جلسات عمومی، ایجاد کمیته‌های حفاظت از جنگل و شریک کردن جوامع محلی در درآمدهای حاصل از جنگل (اختصاص ۲/۵ درصد درآمدهای حاصل از چوب به جوامع محلی) بوده است. در نتیجه با اتخاذ این تدابیر، تعارضات بین مقامات رسمی و گروه‌های جامعه مدنی کاهش یافت. به دنبال آن گروه‌های اجتماعی خود مسئول حفاظت از جنگل شدند و بهره‌وری زمین و درآمدهایی روستائیان افزایش یافت. طی یکسال، یکی از روستاها شامل ۸۸ خانوار ۱۲ تن هیزم، ۵۰ تن علوفه و سایر محصولات جنگلی برداشت کرده و آنها را فروختند. از طرف دیگر نیز هم از درختان ساج و بامبو حفاظت کردند و هم تعداد زیادی از نهال این درختان را کشت کردند.

• تأمین آب در ساحل عاج

برای اجرای برنامه ملی تأمین آب روستایی در کشور ساحل عاج، گروه‌های اجتماعی آب^۱ تشکیل شد. این گروه‌ها ۱۳۵۰۰۰ نقطه از مکان‌های توزیع آب را مدیریت کردند. در نتیجه این کار میزان خرابی‌های سیستم آبرسانی از ۵۰ درصد به ۱۱ درصد کاهش یافت که این کار نیز با یک سوم هزینه‌های دوره قبل انجام شد. تغییر وظیفه نگهداری تأسیسات تأمین آب در سطح جامعه محلی از طریق سلب مسئولیت از نهادهای بخش تأمین آب روستایی، حمایت از مشارکت بخش خصوصی برای توزیع آب، تربیت و بازآموزی تکنسین‌ها، انعقاد قرارداد با گروه‌های جوامع روستایی و هیئت مدیره آب برای مدیریت آب در شبکه‌ها و لوله‌ها انجام شد. در روستاهایی که تقاضا برای بازسازی در محل‌های توزیع زیاد بود و همچنین سازمان‌های اجتماعی که از قبل کارکرد خوبی داشتند، نتایج حاصل از این اقدامات بسیار پایدارتر بود.

• برنامه تغذیه در هند

اجرای برنامه کمک تغذیه‌ای اجتماع محور^۲ در ۹۰۰۰ روستا در ایالت تامیل نادوی هند اجرا شد که نتیجه اجرای این برنامه، سوء تغذیه در این ایالت به یک سوم کاهش یافت. برای اجرای این برنامه، ۲۰ زن که به مسائل سلامت علاقمند شده بودند، در هر روستا به صورت پاره وقت به عنوان مسئول آموزش جوامع محلی به کار گمارده شدند. با مهارت‌ها و شبکه‌هایی که از طریق مشارکت در این برنامه توسعه پیدا کرد، این گروه از زنان در ابتدای شکل‌گیری، اطلاعات را توسعه دادند و سپس به کار آفرین تبدیل شدند و با ایجاد شعبه‌هایی، فعالیت‌های تولید غذا را در دهکده‌های خود شروع کردند. در حالیکه در برنامه‌های گذشته فقط بر ایجاد زیر ساخت‌های بهداشتی تأکید می‌شد، به همین دلیل برنامه‌های گذشته نتوانست هیچگونه تغییری در وضعیت تغذیه‌ای کودکان ایجاد کند و به توفیقی در این زمینه دست پیدا کند.

توسعه یکپارچه اجتماعی در برزیل

در پروژه FUMAC در شرق برزیل، تصمیم‌گیری در مورد تصویب زیرپروژه‌ها در اختیار شورای شهر قرار داده شد که ۸۰ درصد از اعضای آنها را انجمن‌ها و گروه‌های اجتماعی مدنی ذی‌نفع تشکیل می‌دادند. بررسی‌ها نشان داد که هزینه‌های اجرایی زیرپروژه‌هایی که توسط مقاطعه‌کاران و جوامع محلی اجرا شد، ۲۰ تا ۳۰ درصد کمتر از پروژه‌هایی بود که توسط

1 . Community Water Groups

2 . Community – based Nutrition Outreach Program

شهرداری‌ها یا مقاطعه‌کاران دولتی اجرا شده بودند. علاوه بر این، ۹۵ درصد منابع مالی پروژه‌ها عاید گروه‌های هدف شد که بیشتر آنها را افراد فاقد زمین تشکیل می‌داد. در قسمت‌های زیر مثال‌های تفصیلی‌تری در خصوص روش‌های توسعه اجتماع محور در کشورهای مالووی، زامبیا، رومانی و تونس ارائه می‌شود.

صندوق اقدام اجتماعی مالووی (MASAF)^۱

این صندوق در سال ۱۹۹۶ با مجموع سرمایه‌گذاری ۷۱ میلیون دلار (سهم بانک جهانی ۵۶ میلیون دلار) برای ۵٫۵ سال آغاز به کار کرد. صندوق اقدام اجتماعی مالووی (MASAF) بر کاهش فقر روستایی از طریق فعالیت‌ها و اقدامات اجتماع محور^۲ تأکید دارد. با توجه به اینکه ۶۰ درصد جمعیت کشور فقیر شناخته می‌شوند، در نتیجه، منابع مالی MASAF تدوین و اجرای راهبردی برای برنامه کاهش فقر دولت مالووی^۳ در دستور کار قرار گرفت. در آستانه سال ۲۰۰۱، MASAF منابع مالی را برای جوامع محلی به منظور به هنگام کردن و ساخت زیر بناهای اجتماعی مانند مدرسه، تأسیسات بهداشتی، تأمین آب، بازارهای شهری، روستایی و انبار غلات فراهم کرد.

به دلیل عدم توانایی برخی از گروه‌های اجتماعی برای سازماندهی و ارتباط مستقیم با MASAF، بسیاری از گروه‌های اجتماعی محروم، از اقدامات و فعالیت‌های دوره اول صندوق MASAF سود چندانی نبردند. به همین علت صندوق اقدام اجتماعی مالووی II (MASAF II) برای سال‌های ۲۰۰۳-۱۹۹۹ با اعتباری معادل ۷۰ میلیون دلار برای پاسخ به این گروه‌ها شروع به کار کرد. شرکای MASAF II به منظور ارائه خدمات بهتر به این گروه‌ها، به صورت تنگاتنگی با سازمان‌های غیر دولتی واسط و سازمان‌های اجتماعی که قبلاً با جوامع محروم برای توسعه و حمایت از گروه‌هایی مانند بی‌سرپرستان، کودکان خیابانی، معلولان، سالمندان و افراد مبتلا به ایدز، کار کرده بودند، ارتباط برقرار کردند.

دستاوردهای برنامه

بیشتر پروژه‌ها (۷۶ درصد) یا ۶۵۶ پروژه تحت حمایت مالی MASAF II در زمینه آموزش اجرا شد (۵). ۳۰ درصد نیز در بخش آب، ۴ درصد بخش زیربنایی و ارتباطات، جاده‌ها، پل‌ها و دفاتر پست و ۳/۷ درصد در بخش بهداشت اجرا شدند. پیشرفت سریع در اجرای پروژه‌ها به معنای این بود که پرداخت همه منابع مالی برای زیرپروژه‌ها در مدت سه سال براساس جدول زمانی تکمیل شده بود.

- 1 . Malawi Social Action Fund
- 2 . Community – based Action
- 3 . Malawi's Poverty Alleviation Program

اجرای برنامه اثرات مثبتی بر جوامعی داشت که این پروژه‌ها در آنجا اجرا شده بودند. برای مثال، زمانی که جوامع نوع پروژه‌ها را پیشنهاد و کنترل می‌کردند، در نتیجه آن دسته از پروژه‌هایی را انتخاب و اجرا می‌کردند که با منافع و نیازهای آنان سازگار بود. به همین علت بسیاری از جوامع، پروژه‌هایی مانند سدهای کوچک، انبار چوب و مخازن آب را انتخاب کردند. جوامع دیگر، ایجاد یگان‌های پلیس غیرنظامی برای جلوگیری از ناهنجاری و امنیت را به عنوان اولویت اعلام کردند، تا این یگان‌ها با وقوع جرم مبارزه کرده و از اموال و دارایی‌های آنان حمایت نماید. البته تعدادی از طرح‌های توسعه بالا به پایین به این اولویت‌ها توجه کرده بودند و حتی از نیازهای ضروری فقرا برای حفظ نظم و آرامش اطلاع داشتند.

نرخ بازگشت اقتصادی برای زیر پروژه از ۱۵ درصد برای پروژه‌های آموزش دوره دوم تا ۵۰ درصد برای پروژه‌های جاه‌های لوله‌ای در نوسان بود. این نرخ‌های بازگشت بسیار بیشتر از نرخ استاندارد ۱۰ درصد برای پروژه‌هایی بود که قبلاً موفق فرض می‌شده‌اند. هزینه‌های ایجاد زیرساخت نیز در نتیجه مشارکت جوامع محلی و انعقاد قرارداد با آنان تا ۲۰ درصد (برای مثال در مورد حفر چاه‌های لوله‌ای) کمتر بوده است.

اثرات جنسیتی برنامه نیز بسیار معنی‌دار بود، زیرا زنان از افزایش مشارکت و دسترسی بهتر به خدمات و درآمد از برنامه سود بردند. به طور متوسط ۳۰ درصد از اعضای کمیته‌های مدیریت پروژه را زنان تشکیل می‌دادند که شماری از آنها سمت‌های بالایی مانند خزانه‌دار و دبیری را در اختیار گرفتند. از مهمترین اثرات جنسیتی در زمینه آموزش می‌توان به نرخ بالاتر ثبت نام و کاهش نرخ ترک تحصیل، کاهش تنش خانوادگی با دختران بزرگتر، کمک به ازدواج دختران دم بخت اشاره کرد. علاوه بر این، دسترسی به مراقبت‌های سلامت (بویژه مراقبت از سلامت مادران) بویژه در جاهایی که تأسیسات بهداشتی راه‌اندازی شد، بهبود پیدا کرد. همچنین مراقبت‌های بهداشتی اضطراری نیز به دلیل بهتر شدن جاده‌های دسترسی توسط پروژه، بهبود یافت. *MASAF* از منظر اشتغال، حدود ۱۳۵۰ شغل جدید برای زنان ایجاد کرد که معادل ۲۶ درصد از کل ۵۱۱۱ اشتغال ایجاد شده توسط پروژه بود (۶).

II MASAF و توانمندسازی جوامع

صندوق اقدام اجتماعی مالوای *MASAF II*، اولین صندوق اجتماعی در آفریقا است که اجتماعات را برای انتخاب پروژه‌ها و همچنین دادن مسئولیت به آنان برای اجرای پروژه، مقاطعه‌کاری و مسئولیت‌پذیری توانمند می‌کند. در این کشور، جوامعی که اولویت‌های محلی را شناسایی کردند، در تأمین ۲۰ درصد از هزینه‌های پروژه دخالت داشتند و منابعی از دولت

مرکزی و کمک کننده دریافت کردند. واحد مدیریت پروژه^۱ عملیات پروژه را به صورت روزانه مدیریت کرد. این عملیات شامل ارزیابی و تصویب زیرپروژه‌ها و نظارت بر عملیات در سطح منطقه بود. در «رویکرد قرارداد اجتماعی»^۲، هر کدام از پروژه‌ها توسط کمیته مدیریت پروژه (PMC)^۳، شناسایی، اجرا و مدیریت شد. این کمیته توسط ترکیبی از اعضای اجتماع و مسئولان برای تأمین منابع مالی زیرپروژه‌ها انتخاب می‌شوند. همچنین، جوامع برای انتخاب تسهیل‌گران زیرپروژه‌های خود، از بین سازمان‌های غیردولتی یا متخصصان فنی، آزادی عمل داشتند. لذا نیازی به انتخاب تسهیل‌گران از سوی دولت مرکزی احساس نمی‌شد.

با کاربرد رویکرد یادگیری حین اجرا، برنامه یاد شده درخواست‌ها و شکایت‌های شرکت کنندگان درباره پروژه، بویژه تأخیرها و تعلل‌ها در پرداخت‌ها منابع مالی پروژه‌ها را نیز مورد توجه قرار داد. تأخیرها در آزادسازی منابع مالی اغلب باعث توقف اجرای زیرپروژه‌ها برای مدت زمان طولانی می‌شد. این مسئله باعث می‌شد تا مقاطعه‌کاران و کارگران روزمزد دلسرد شوند و درآمدهای خود را از دست بدهند. عموماً چنین تأخیرهای در نتیجه ضعف تهیه گزارش مالی توسط جوامع یا تأخیر در تهیه گزارش حساب‌های مالی در سطوح مدیریت، رخ می‌داد. حتی آندسته از کمیته‌های مدیریت پروژه‌ای (PMCs) که آموزش‌های لازم را دریافت کرده بودند نیز برای تکمیل گزارش‌های مالی مورد نیاز مشکل داشتند.

دسترسی به اطلاعات

پروژه یاد شده شامل یک بسته اطلاعات، آموزش و ارتباطات (IEC)^۴ است که از پروژه و اشاعه اطلاعات در خصوص پروژه در سطح گسترده حمایت می‌کند (۷). پیام‌های رادیویی، پوسترها، تبلیغات در اتوبوس، تماس‌های شخصی و دیدگاه‌های ذی‌نفعان، درک روشنی از ویژگی‌های پروژه، نقش‌هایی که انتظار می‌رود در پروژه ایفاء نمایند و مسئولیت‌ها در اجرای پروژه، ارایه می‌دهند. اشاعه این اطلاعات باعث تغییرات مثبتی در رابطه بین جوامع از یک سو، و سازمان‌های غیر دولتی و کارکنان نواحی مختلف از سوی دیگر شده است. جوامع ارتباط شفافی با سازمان‌های غیردولتی برقرار کرده‌اند به گونه‌ای که جوامع تصمیمات نهایی را در انتخاب، طراحی و اجرای پروژه‌ها اتخاذ خواهند کرد. نگرش‌های اجتماع به مدیریت مناطق به دلیل مشارکت فعال اجتماع و همکاری تنگاتنگ کارکنان اداری در اعطای مسئولیت‌ها در مدیریت و اجرای پروژه‌ها

- 1 . Project Management Unit
- 2 . Community Contracting Approach
- 3 . Project Management Committee
- 4 . Information, Education, Communication

تغییر کرده است. در چنین جوامعی که نخبگان و مسئولین به صورت سنتی به ندرت با چالش مواجه می‌شوند، دسترسی آزاد به اطلاعات پروژه، راه‌ها و دریچه‌های نوینی را برای پرسش از مسئولین و مقامات محلی در زمینه‌های نحوه استفاده از منابع مالی، کیفیت مواد خریداری شده، انتخاب پیمانکاران و بسیاری از دغدغه‌های دیگر را باز کرده است. بنابراین اعضا و نمایندگان مجلس که تلاش می‌کنند تا بر نحوه هزینه کرد^۱ یا قراردادهای تأثیر بگذارند، توسط جوامع زیر ذره بین قرار می‌گیرند.

بهترین اثرات این جریان آزاد اطلاعات، ارتباطات بهتر ذی‌نفعان و افزایش اعتماد عمومی است. روابط متخاصمانه^۲ جای خود را به اعتماد متقابل داده است. برای مثال، نگاه جنسیتی پروژه یاد شده، باعث شد تا پروژه مخاطبان زیادی پیدا کند و به همین دلیل زنان اصرار داشتند تا در کمیته‌های فرعی حضور پیدا کنند و در تصمیم‌گیری‌های پروژه در زمینه نیازهای اصلی جامعه مشارکت فعال داشته باشند.

پاسخگویی / اجرا

سازوکارهای متعددی برای تضمین ادغام پاسخگویی در طراحی پروژه‌ها وجود دارد. اولین سازوکار، انتخاب دمکراتیک کمیته‌های مدیریت پروژه توسط جوامع، برای افزایش پاسخگویی در ارکان مدیریت و اجرای زیر پروژه‌هاست. حسابرسی اجتماع و مذاکره و گفتگو بین کمیته‌ها باعث می‌شود تا کمیته‌های مدیریت پروژه (PMC) نسبت به اجتماع پاسخگو تر شوند. علاوه بر این، سیستم‌های پایش و ارزیابی نیز می‌توانند میزان مشارکت، بویژه مشارکت زنان در پروژه‌ها را ردیابی، و اثرات پروژه را بر منافع زنان ارزیابی نمایند. در وهله اول کمیته مدیریت پروژه و نه اجتماع بزرگتر، در انعقاد قراردادها، نحوه هزینه کرد، و همچنین نظارت در حین اجرا درگیر می‌شود. تقریباً در همه جوامعی که از آنها به منظور ارزیابی، بازدید به عمل آمد، اعضای کمیته مدیریت پروژه (PMC)، بیشتر خود را در قبال MASAF پاسخگو می‌دانستند، و لزومی به پاسخگویی به اجتماع بزرگتر در خود احساس نمی‌کردند. رهبران اجتماع احساس نمی‌کنند که نقش آنان به صورت فعالی تحت نظر کمیته مدیریت پروژه (PMC) قرار دارد.

روش کمک‌های مشارکتی ثابت کرد، جوامعی که خود را مالک پروژه بدانند، بیشتر نقش ایفاء می‌کنند و انگیزه‌های بیشتری برای افزایش اثربخشی مدیریت و اجرای پروژه‌ها دارند. پرداخت منابع مالی پروژه در اقساط ۳۰، ۴۰، ۲۰ و ۱۰ درصد انجام می‌شود. این کار باعث

1 . Procurement

2 . Adversarial Relationship

می‌شود تا پروژه‌هایی که عملکرد خوبی داشته باشند، تشویق، و پروژه‌هایی که عملکرد نامطلوبی داشته باشند، جریمه شوند. جوامع محلی می‌دانند که سیستم پرداخت قسطی دارای ویژگی‌های مثبت و منفی است. هرچند برخی از کمیته‌های مدیریت پروژه برای باور هستند که سیستم پرداخت قسطی، این امکان را برای آنان فراهم می‌کند تا بتدریج تخصص و توان خود را برای مدیریت حجم زیادی از منابع مالی تقویت کنند، اما برخی از کمیته‌های مدیریت پروژه برای باورند که این شیوه ممکن است مشکل‌ساز شود، زیرا باعث تأخیر در اجرای پروژه‌ها می‌شود. با این وجود، هرچند کاهش تعداد قسط‌های پروژه به میزان زیادی مشکلات اداری را کاهش می‌دهد، اما این کار ممکن است باعث کاهش نظارت و کنترل جامعه شود.

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF)^۱

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF)، در می‌سال ۲۰۰۰ با اعتباری معادل ۱۳۰ میلیون دلار راه‌اندازی شد. این اعتبار، سومین سرمایه‌گذاری مالی برای کشور زامبیا بود که پس از پروژه‌های موفقیت‌آمیز بازیابی اجتماعی (SRP)^۲ سال ۱۹۹۱-۲۰۰۰ به تصویب رسید (۸). صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زیمباوه (ZAMSIF)، تحول از برنامه‌ریزی توسعه سنتی و متمرکز، به سوی توسعه اجتماع محور را در چارچوب دولت محلی توانمند تجربه کرد. در یک بازه زمانی ده ساله (۲۰۱۰-۲۰۰۰)، ZAMSIF با هدف ارتقای مهارت‌ها در ۵۷ شورای ناحیه آغاز شد. برای این منظور نهاد‌های محلی انتخابی تشکیل شدند تا تأمین درآمدها را تضمین نمایند. مهمترین نوآوری صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زیمباوه (ZAMSIF)، برنامه بلوغ ناحیه^۳ است. در این برنامه، به نواحی که به عملکرد مطلوبی دست پیدا کنند، منابع اضافی تعلق می‌گیرد.

ارکان پروژه

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) سه جزء اصلی زیر را در هم تلفیق می‌نماید: صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی منابع مالی پروژه‌های خود را برای زیر بناهای اساسی (آموزش، سلامت، تأمین آب روستایی و بهداشت، جاده‌ها)، پروژه‌های مدیریت منابع طبیعی، ظرفیت‌سازی، مهارت‌های آموزش‌های پایه، و سایر فعالیت‌ها برای ایجاد انگیزه برای ارتقای

- 1 . Zambia Social Investment Fund
- 2 . Social Recovery Project
- 3 . District Graduation Program

بهره‌وری و برنامه‌های ویژه برای کمک به گروه‌های آسیب‌پذیر (افراد بی‌سرپرست، بیماران مبتلا به ایدز و غیره) تأمین می‌کند. زیرپروژه‌ها توسط اجتماع، شناسایی، آماده‌سازی، اجرا، مدیریت می‌شود و تاسیسات آنها تعمیر و نگهداری می‌شوند. جوامع محلی در تأمین حدود ۱۵ درصد از هزینه‌های هر پروژه به صورت نقدی و غیرنقدی یا ترکیبی از این دو سهم دارند. پنج سطح از افزایش مشارکت ناحیه‌ای در چرخه پروژه وجود دارد که با سطوح مختلف پاسخگویی و مشارکت مطابقت دارد. در آخرین گام انتظار می‌رود که هر ناحیه بتواند مسئولیت همه مراحل اجرای پروژه را برعهده گیرد.

به منظور تقویت تاسیسات پروژه توسعه اجتماع محور و توانمندسازی برای برنامه‌ریزی، مدیریت و ارتقای ظرفیت مقامات محلی و اعضای اجتماع صندوق سرمایه‌گذاری ناحیه تشکیل شد. این صندوق منابع مالی برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی که منافع آن عاید بیش از یک اجتماع می‌شود، از جمله تاسیسات بهداشتی ناحیه و بازارها را نیز تأمین می‌کند. مسئولین ناحیه انتظار دارند تا بتدریج در برنامه‌ریزی، مدیریت و تأمین مالی چنین پروژه‌هایی از طریق مدیریت تخصیص منابع براساس پروژه به پروژه و سرانجام از طریق مدیریت توزیع و تخصیص کل منابع مالی ناحیه، نقش هدایتگری پیدا کنند. صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) در حال برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری در نواحی است که شاخص‌های اجتماعی و فقر آنها در بدترین شرایط قرار دارند. به همین دلیل این صندوق بر تقویت پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری کارکنان ناحیه به جوامع فقیر تأکید کرده است.

واحد تجزیه و تحلیل و پایش فقر (PMA) افزایش پایداری و قابلیت استفاده و تجزیه و تحلیل داده‌های فقر کمک می‌کند. عنصریاد شده منابع مالی فعالیت‌های مختلف را به منظور تقویت نهادی، فنی و چارچوب‌های مالی برای پایش و کاربرد اطلاعات فقر فراهم می‌کند. این منابع مالی از توسعه بانک‌های اطلاعاتی آزمایشی در نواحی نیز حمایت می‌کند.

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) و توانمندسازی اجتماع

اجرای سیاست‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی صندوق ZAMSIF باعث افزایش تمرکززدایی، استقلال در تصمیم‌گیری شده است و مسئولیت‌ها نیز به سطوح محلی واگذار گردید. علاوه بر این، جهت‌گیری‌ها نیز تغییر کرده است، به گونه‌ای که این جهت‌گیری از مداخله اجتماع به منزله یک پروژه، به سوی مداخله اجتماع به عنوان فرصتی مداوم برای توسعه اجتماعی و دسترسی به اطلاعات، تغییر کرده است. به همین دلیل، فرایند مدیریت توسعه معطوف به اجتماع، صرفاً

به عرضه زمانمند دروندادها و برونداد براساس اجرای پروژه‌های خرد محدود نمی‌شود، بلکه بر فرایندهای توانمندسازی اجتماع تأکید دارد. انتظار می‌رود حمایت‌ها برای توسعه اجتماع، با یا بدون حمایت برنامه ZAMSIF نیز همچنان ادامه پیدا کند و برنامه از فعالیت‌های ظرفیت‌سازی که هدف آن تشویق توسعه اجتماع است، همچنان حمایت کند.

کانون توجه برنامه ZAMSIF، صرفاً معطوف به خروجی‌ها یا پیشرفت‌های قابل سنجش و مقایسه آنها با اهداف پیش‌بینی شده نیست، بلکه آنچه اهمیت دارد دستاوردهای نهایی حاصل فعالیت‌هاست. برای مثال، شاخص‌های موفقیت از تعداد کلاس‌های ساخته شده، به شاخص‌های گسترده‌تر توسعه اجتماعی و انسانی مانند حضور در کلاس، نسبت معلم به دانش‌آموز، مشارکت زنان و غیره تغییر ماهیت داده‌اند. در حال حاضر سیستم پایش ZAMSIF اطلاعات در مورد این دستاوردها را با جوامعی که در پایش دستاوردها مشارکت دارند، گردآوری می‌کنند. برای اطمینان حاصل کردن از اینکه گروه‌های آسیب‌پذیر در پروژه شرکت می‌کنند و از منافع آنها منتفع می‌شوند، این گروه‌ها باید شناسایی شده و برای مشارکت آنان در تصمیم‌گیری در پروژه گام‌هایی برداشته شود. فعالیت‌هایی که نیازهای خاص را مدنظر قرار می‌دهند، باید در طراحی پروژه مدنظر قرار گیرند.

برنامه ZAMSIF در خلال جولای سال ۲۰۰۰ و ژوئن ۲۰۰۱، ۲۲۲ پیشنهاد دریافت کرد و ۷۲ پروژه را با رقمی معادل ۶/۳ میلیون دلار تحت عنوان صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی به تصویب رساند. پروژه‌های آموزشی با ۴۴ پروژه، و دریافت ۳/۸ میلیون دلار از منابع مالی، بیش از نیمی از منابع مالی را به خود اختصاص دادند. سایر پروژه‌ها شامل پروژه‌های سلامت (۱۵)، آب و بهداشت (۸)، زیربناها (۴) و امنیت غذایی (۱) در رتبه‌های بعدی قرار داشتند. برای دسترسی بیشتر جوامع، برنامه ZAMSIF دستورالعمل‌های خود را به صورتی ساده در دسترس همه قرار داد و آنها را به چندین زبان محلی ترجمه و در اختیار عموم قرار داده است.

دسترسی به اطلاعات

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) دسترسی به اطلاعات در مورد پروژه‌ها را از طریق نشست‌ها و جلسات اطلاع‌رسانی با جوامع، و از طریق تسهیل‌گران و سازمان‌های غیردولتی توسعه می‌دهد. در این جلسات در مورد مباحثی مانند محیط زیست، ایدز (HIV) و مسائل جنسیتی بحث می‌شود. هدف اصلی، دسترسی عادلانه به اطلاعاتی است که افراد فقیر و جوامع حاشیه‌ای به آنها نیاز دارند، و به همین دلیل لازم است تا پروژه‌های جدیدی برای رویارویی با این مسائل پیش‌بینی شود. برنامه ZAMSIF برای پیشبرد اهداف پروژه، در حال استفاده از رادیو و تهیه و ارایه مطالب مکتوب برای آموزش به اجتماعات است. از برنامه‌های

آینده در این زمینه نیز می‌توان به ارایه اطلاعات به جوامع در خصوص فعالیت‌های اجرایی پروژه در برنامه‌های رادیویی زنده و تشویق آنان به گوش فرادادن به برنامه‌های رادیویی به صورت گروهی اشاره کرد. همچنین پروژه، کتابچه‌هایی در مورد بیماری ایدز برای مدیریت‌های پروژه تهیه کرده است.

در جولای سال ۲۰۰۱، ZAMSIF برنامه‌ی سراسری گسترده را آغاز کرد. این برنامه شامل مجموعه‌ای از برنامه‌های رادیویی بود که به زبان انگلیسی و هفت زبان محلی پخش می‌شد. همچنین برنامه مستند تلویزیونی در مورد پروژه نیز تهیه شد. علاوه بر این، کارکنان پروژه، کارگاه‌های آموزشی اطلاع‌رسانی را در سطوح استانی و ناحیه‌ای در مورد اطلاع‌رسانی در خصوص پروژه و آموزش به مردم درباره چگونگی دستیابی به منابع مالی ZAMSIF برگزار کردند. اطلاعات کارگاه‌های آموزشی برای نمایندگان مجلس هم ارسال شد، زیرا آنان کانال‌های اطلاع‌رسانی مهمی برای جوامع قلمداد می‌شوند. کارکنان پروژه اعلام کردند که پس از برگزاری کارگاه‌های اطلاع‌رسانی و سایر کارگاه‌های آموزشی، تعداد درخواست‌ها برای کمک گرفتن از ZAMSIF در دفاتر منطقه‌ای و مرکز بسیار افزایش یافته است.

برای حمایت و پشتیبانی از پژوهش‌ها و حمایت از منابع مالی در مورد فقر، در محل ستاد مرکزی پروژه مرکز پایش فقر و تحلیل منابع (PMA) به عنوان محلی برای ارایه خدمات برای پژوهشگران، سیاست‌گذاران و مردم برای دستیابی به داده‌ها و منابع اطلاعاتی مرتبط با فقر راه‌اندازی شد. مرکز تحلیل و پایش فقر (PMA) از بیش از ۱۲۰ مشاور در بانک اطلاعاتی خود ثبت نام کرده است. این مشاورین شامل متخصصانی در زمینه محیط زیست، فقر، سیاست‌گذاران اجتماعی، متخصص خشکسالی، امنیت غذایی، آموزش، بهداشت و متخصصانی در خصوص مسائل جنسیتی هستند. مرکز پایش مستندات کلیدی را در اختیار پژوهشگران و متخصصان فقر قرار می‌دهد. صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) در حال طراحی و راه‌اندازی پایگاه اطلاعاتی برای اجزاء تحلیل و پایش فقر (PMA) است. این سازوکار این امکان را برای مردم فراهم می‌کند تا به مهمترین اسناد به صورت آنلاین دسترسی پیدا کنند.

توسعه ظرفیت سازمان‌های محلی

صندوق سرمایه‌گذاری اجتماعی زامبیا (ZAMSIF) در حال آموزش دادن به ۱۳ تسهیل‌گر منطقه‌ای برای توسعه مشارکت اجتماعات در تمامی مراحل چرخه پروژه‌ها می‌باشد. با بکارگیری تسهیل‌گران ماهر، کیفیت مشارکت جوامع بهبود پیدا می‌کند و قدرت اظهار نظر و توانمندی آنان بیشتر می‌شود. جوامع برای ظرفیت‌سازی از سه سازوکار به شرح زیر استفاده می‌کنند:

الف) یادگیری در حین اجرا: در این روش کتابچه‌های راهنمایی برای مدیریت پروژه و توصیه‌هایی از سوی کارکنان ناحیه و ZAMSIF طی اجرای پروژه ارائه می‌شود.

ب) بسته‌های آموزشی: این بسته‌های آموزشی توسط تسهیل‌گران آموزش دیده و با استفاده از تکنیک‌های مشارکتی و روش‌های یادگیری بزرگسالان ارائه می‌شود. این آموزش‌ها، مباحثی مانند ایدز، مسائل جنسیتی، مدیریت و ارزیابی زیست محیطی، تدارکات، مدیریت مالی، نگهداری تجهیزات و غیره را پوشش می‌دهند.

ج) یادگیری مهارت‌ها برای اعضای اجتماع: از مهمترین این موارد می‌توان به مراقبت در منزل، مشورت، کارآفرینی، مراقبت‌های بهداشتی، دامپزشکی و سایر خدمات اجتماع محور اشاره کرد.

پاسخگویی

از طریق صندوق سرمایه‌گذاری ناحیه‌ای، موضوع مدیریت مالی و پاسخگویی در کانون توجه قرار گرفته است. برای این منظور به هر ناحیه مبلغ معینی پول براساس شاخص‌های فقر و طرد تخصیص داده می‌شود. این آمار و اطلاعات در سطح محلی کاملاً مشخص هستند. مقدار منابع مالی که صندوق ناحیه مورد استفاده قرار می‌دهد، به نحوه اداره تأسیسات ناحیه، برنامه‌ها، مدیریت‌ها و هماهنگی‌های توسعه ناحیه بستگی دارد. زمانی که نواحی این ظرفیت‌ها را بهبود دهند، منافع بیشتری عاید ناحیه می‌شود. در این روش، هدف ZAMSIF صرفاً ظرفیت‌سازی کارکنان ناحیه نیست، بلکه بهتر شدن پاسخگویی در رابطه با خدماتی که آنان به جامعه ارائه می‌دهند، نیز حائز اهمیت است.

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF)^۱

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF) در سال ۱۹۹۸ به عنوان سازمانی مستقل و غیرانتفاعی با دو هدف بهبود معیشت جوامع روستایی فقیر و گروه‌های محروم و افزایش سرمایه اجتماعی گروه‌های ذی‌نفع از طریق تقویت میزان اعتماد و ظرفیت‌های خودیاری سازمانی ایجاد شد. با استفاده از سازوکار RSDF، جوامع فقیر به روشنی اولویت‌های خود را تشریح و طراحی و اجرای زیرپروژه‌های طرف تقاضا را آغاز می‌کنند. جوامعی که واجد شرایط باشند، منابع مالی برای زیرپروژه‌های زیربنایی خرد مقیاس، خدمات اجتماعی محور، فعالیت‌های اشتغال‌زا و درآمدزا، منابع مالی دریافت می‌کنند. بنابراین انتظار می‌رود ذی‌نفعان حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از اعتبارات RSDF را برای اجرای پروژه‌ها به خود اختصاص دهند.

صندوق *RSDf* به منظور تکمیل این فعالیت‌ها و برای افزایش ظرفیت سازمانی محلی کمک‌های فنی ارائه می‌کند. در فرایند اجرای پروژه‌ها، جوامع نه تنها نیازهای مبرم و ضروری خود را برآورده می‌سازند، بلکه توانایی‌های خود برای شناسایی نیازهای ضروری، بسیج منابع و مدیریت آنها و همچنین طراحی، اجرا، عملیات و نگهداری پروژه‌ها را افزایش می‌دهند. کل منابع *RSDf* حدود ۴۵ میلیون دلار بود که حدود ۲۰ میلیون دلار آن وام *IBRD* (در دو فاز)، ۵ میلیون دلار سهم دولت رومانی و تقریباً ۲۰ میلیون دلار آن از سایر کمک‌کننده‌ها تأمین شده است.

دستاوردهای برنامه

- پس از دو سال، اولین دستاوردهای حاصل از *RSDf* به شرح زیر ارائه شد:
- تقاضاهای ۱۳۳۲ زیرپروژه دریافت شد که ۸۳۳ مورد از آنها ارزیابی شدند. از این تعداد، ۲۹۰ پروژه منابع مالی دریافت کردند که از این تعداد نیز ۱۹۵ پروژه زیربنایی، ۵۶ پروژه تولید درآمد، و ۳۹ پروژه خدمات اجتماعی محور بودند.
 - ۴۸ روستا تسهیلات دریافت کردند. این تسهیلات به آنان کمک کرد تا دارایی‌ها و نیازهای خود را تعیین، و آنها را به صورت مشترک اعلام نمایند.
 - ۲۳۳ سازمان مردم نهاد از روستاها و ۲۱ سازمان غیردولتی که با گروه‌های محروم کار می‌کردند، در پروژه‌های *RSDf* در زمینه مقررات مدیریتی، حسابداری، رویه‌های تأمین منابع آموزش دیده‌اند و گام‌هایی به سوی افزایش ظرفیت سازمانی و خودیاری برداشته‌اند.

در سال ۲۰۰۰ ارزیابی ذی‌نفعان توسط پروژه تکمیل شد. این ارزیابی نشان داد که کمک‌های مالی صندوق *RSDf* به صورت مستقیم در افزایش کیفیت زندگی جوامع ذی‌نفع تأثیر گذاشته است. این پروژه اعتماد به نفس اجتماع را در خصوص توانایی‌های آنان برای حل و فصل مسائل محلی و افزایش سرمایه‌های اجتماعی از طریق تقویت اعتماد و تعامل اجتماعی تقویت کرده است. برای مثال، در مقابل ۷۲ درصد شرکت‌کنندگان که در پروژه‌های *RSDf* شرکت نداشتند، ۸۳ درصد روستائینی که در نظرسنجی پروژه‌های *RSDf* شرکت کرده بودند، اعلام نمودند که از روابط بین ساکنین «نستبأ راضی» یا «رضایت کامل» دارند. در مقایسه در نظرسنجی که در سال ۱۹۹۸ انجام شد، مشخص شده بود، ۵۷ درصد از مردمی که در نظرسنجی شرکت کرده بودند از روابط بین روستائیان رضایت نداشتند.

افزایش‌ها و پیشرفت‌های مشابه‌ای برای اعتماد نیز گزارش شد: ۴۴ درصد کسانی که در نظرسنجی شرکت داشتند، اعلام کردند مشارکت در پروژه باعث افزایش اعتماد آنان به دیگران شده

است، در مقابل این رقم برای روستائینی که در پروژه *RSDF* شرکت نداشتند، برابر ۳۳ درصد بود. برعکس، نظرسنجی سال ۱۹۹۹ نشان داد که در ۳۱ درصد از نمونه‌ها مردم عقیده داشتند که می‌توان به دیگران اعتماد کرد، در حالیکه در سال ۱۹۹۸ این رقم ۲۵ درصد بوده است.

طراحی برنامه

هدف‌گذاری

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (*RSDF*) بیشتر اجتماعات فقیر و در میان این اجتماعات، گروه‌های محروم را هدف قرار داده است. برای این منظور، ابتدا از نقشه‌هایی برای شناسایی نواحی و مناطق فقیر رومانی استفاده شد. اجتماعات فقیر براساس معیارهای فقر مانند جدا افتادگی، عدم دسترسی به آب سالم، عدم دسترسی به برق، عدم دسترسی به راه آهن، فاصله مدارس برای دانش‌آموزان، فاصله مراکز پزشکی از روستاها شناسایی و رتبه بندی شدند. در مرحله بعد، معیار گزینش جهت تعیین گروه‌های محروم در اجتماع. بویژه در میان جمعیت کودکان، زنان و سالمندان که نمی‌توانند نیازهای ضروری خود را از طریق فعالیت‌های خود تأمین کنند، مورد استفاده قرار گرفت. از مهمترین این معیارها می‌توان به عدم دسترسی به برنامه‌های کمک‌های اجتماعی سراسری و عدم حمایت از سوی افراد خانواده یا شبکه‌های اجتماعی غیررسمی اشاره کرد. صندوق توسعه اجتماعی رومانی (*RSDF*) برای کمک به شناسایی و بسیج و تحرک بخشی به گروه‌های محروم از سازمان‌ها و نهادهای واسط، مانند سازمان‌های غیردولتی، مسئولین محلی و سازمان‌های اجتماع محور استفاده می‌کند. انواع خدمات ارائه شده به این گروه‌ها، و سقف‌اندک منابع مالی این زیرپروژه‌ها تضمین می‌کند که فقط فقیرترین افراد تشویق می‌شوند تا از این منابع استفاده کنند.

فعالیت‌های واجد شرایط

- اجتماعات واجد شرایط ممکن است کمک‌های مالی *RSDF* را برای فعالیت‌های زیر دریافت کنند:
- **زیربناهای خرد مقیاس:** حداکثر کمک‌های *RSDF* برای این پروژه‌ها ۷۵۰۰۰ دلار است. این پروژه‌ها شامل بازسازی واحیاء، ارتقای کارهای ساختمانی برای تأمین زیربناهای اجتماعی مانند تأمین آب، دستشویی‌ها، مراکز اجتماعی و زیربناهای اقتصادی مانند جاده‌ها و تعمیریل‌ها می‌باشد. حداکثر آورده افراد ذی‌نفع به صورت نقدی و غیرنقدی حدود ۱۰ درصد از اعتبارات *RSDF* می‌باشد.
 - **خدمات اجتماعی اجتماع محور:** حداکثر کمک بلاعوض برای این پروژه‌ها *RSDF*

۲۰۰۰۰ دلار است. این کمک‌ها شامل خدمات، سرپناه، توسعه مهارت‌های زندگی برای کودکان، مراقبت از سالمندان معلول، احداث سرپناه یا خدمات برای افراد بی‌خانمان و کمک‌های قانونی برای دسترسی به برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌باشند. سازمان‌های غیردولتی که با مسئولین محلی کار می‌کنند، این خدمات را ارائه می‌دهند و از گروه‌های اجتماع خواسته می‌شود تا در تأمین ۵ درصد از کمک‌های مالی *RSDF* مشارکت نمایند.

- **فعالیت‌های درآمدزا و فرصت‌های اشتغال:** حداکثر کمک‌های مالی *RSDF* برای این پروژه‌ها ۲۰۰۰۰ دلار است. برای تقویت و توانمندسازی ظرفیت گروه‌های مولد در اجتماعات فقیر، اعتبارات برای کمک‌های فنی، حمایت‌های نهادی، آموزش مهارت‌های کسب و کار و کمک به شبکه‌سازی و توانمندسازی ارائه می‌شود. از مهمترین فعالیت‌ها در این خصوص می‌توان به پردازش و بازاریابی چوب، پشم، میوه، سبزیجات، شیر، گوشت یا سایر مواد خام محلی، تولید و بازاریابی صنایع دستی، بازسازی تأسیسات کشت گلخانه‌ای و اجاق‌های خورشیدی و نانوایی‌ها اشاره کرد. حداقل ۱۵ درصد از کل کمک‌های اعتباری *RSDF* باید از سوی گروه‌های تولید کننده تأمین شود.

نقش صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF)

شناسایی، طراحی و اجرای فعالیت‌های زیرپروژه‌ها به صورت مستقیم توسط اجتماعات و گروه‌های محروم مدیریت می‌شود. *RSDF* از این تلاش‌ها حمایت می‌کند، اما نقش آن به فعالیت‌های زیر محدود می‌شود:

- توسعه و اشاعه اطلاعات در مورد فعالیت‌ها و زیرپروژه‌های واجد شرایط و همچنین کمک به ذی‌نفعان هدف و گروه‌های محروم برای شناسایی نیازها و طراحی زیرپروژه‌ها
- طراحی روش‌های ارزیابی، انتخاب و سازوکار تصویب زیرپروژه‌های ارائه شده از سوی گروه‌های ذی‌نفع
- انعقاد تفاهم‌نامه‌های اعتباری با نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع
- ایجاد سیستم پرداخت برای اجرای زیرپروژه‌ها
- نظارت و ارزیابی بر نحوه اجرای زیرپروژه‌ها
- ارزیابی اجرای تفاهم‌نامه‌های اعتباری و کمک‌های بلاعوض از طریق حسابرسی

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF) و توانمندسازی اجتماع

در اقتصادهای در حال گذار، رویکردهای توسعه اجتماع محور، مانند آنچه در مورد RSDF مطرح شد، با مجموعه‌ای از چالش‌ها مواجه هستند. فلسفه RSDF مستقیماً برخلاف فرایند تاریخی رویکرد بالا به پایین و سازماندهی دستوری اقتصادها و جوامع در منطقه اروپای شرقی است. RSDF گرچه تشکیل^۲ و توسعه انوعی از انجمن‌ها و نهادهای غیررسمی پایین به بالا را در فعالیت‌های خرد تشویق می‌کند، اما از گذشته در این کشورها فعالیت‌های چنین انجمن‌هایی به صورت سنتی سرکوب گردیده است. صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF) به ایجاد محیطی توانمندساز برای اجتماعات به منظور بسیج منابع و افزایش سرمایه‌های فیزیکی و انسانی و همچنین ایجاد نهادهای خود پایدار^۳ در درون اجتماع و تقویت رفاه فیزیکی و اجتماعی کمک می‌کند.

دسترسی به اطلاعات

فرایند تسهیل‌گری^۴ به عنوان یک جزء یکپارچه پروژه توسعه داده شده است. اهداف اصلی تسهیل‌گری، اطلاع‌رسانی و ارتقای آگاهی اجتماعات فقیرروستایی در خصوص زیرپروژه‌های صندوق RSDF، فرصت‌ها، معیارهای پذیرش و توانمندسازی آنان برای سازماندهی و ارایه پیشنهادات برای زیرپروژه‌ها اعلام شد. همزمان فرایند ساده‌سازی در جستجوی افزایش مشارکت اعضای اجتماع در فرایند تصمیم‌گیری برای توسعه ظرفیت‌ها برای رویارویی و حل و فصل مشکلات محلی و ترغیب به نوآوری‌های محلی است.

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (RSDF) برای ذی‌نفعان بالقوه از طریق فراخوان‌های ارتباطی سازمان یافته اطلاعات را به صورت مستقیم فراهم می‌کند. این برنامه، دهکده‌های فقیر را در فقیرترین نواحی رومانی هدف‌گذاری می‌کند. علاوه بر این، ذی‌نفعان نیز خود به صورت مستقیم در اشاعه اطلاعات در اجتماعات خود از طریق تلویزیون، رادیو و روزنامه‌ها مشارکت می‌کنند. این اطلاعات از طریق کانال‌های ارتباطی مختلف تقویت می‌شوند. برای مثال، خبرنگاران رادیو و تلویزیون و همچنین روزنامه‌نگاران تشویق می‌شوند تا به صورت مستقیم با ذی‌نفعان پروژه گفتگو و مصاحبه کنند. این مصاحبه‌ها بهترین تبلیغات برای صندوق اجتماعی است. امروزه، صدای ذی‌نفعان به صورت منظم از رادیو ملی شنیده می‌شود که این کانال‌های ارتباط جمعی توسط اجتماعات روستایی قابل دسترس است.

- 1 . Transitional Economies
- 2 . Bottom – up Informal Associations
- 3 . Self- sustaining Institution
- 4 . Facilitation Process

فراگیری و مشارکت

براساس چارچوب‌ها و سیاست‌های صندوق توسعه اجتماعی رومانی (*RSDF*)، باید در هر مرحله از چرخه اجرای زیر پروژه‌ها فراگیری گروه‌های محروم اتفاق بیفتد. نتایج ارزیابی ذی نفعان در اکتبر سال ۲۰۰۰ مشارکت زیاد اجتماعات را در شناسایی، انتخاب و توسعه برنامه نشان داد. براساس سیاست‌های برنامه *RSDF* تسهیل‌گران به اجتماعات برای سازمان‌دهی و مشارکت در جلسات، و در مکان‌ها و زمان‌هایی که باید درباره اولویت‌ها و نیازها بحث شود، کمک می‌کنند. علاوه بر این، اجتماعات در هزینه‌های پروژه‌ها نیز (بیشتر به صورت غیر نقدی) مشارکت می‌کنند و مسئول اجرای زیر پروژه‌ها از جمله تدارکات و انعقاد قراردادها هستند. در بررسی پیمایشی اجتماع در خصوص مؤلفه‌های مختلف پروژه *RSDF*، معاموم شد که حدود ۷۰ درصد از ساکنین اجتماعات که از سوی پروژه حمایت مالی شدند، حداقل به یکی از افراد در خانواده از سوی پروژه کمک شده است. معمولاً افزایش سهم منابع مالی از سوی اجتماعات برای پروژه‌های زیربنایی خرد مشکل است، زیرا بیشتر مردم تمایل دارند تا به جای نیروی کار یا مواد، سهم خودشان را بیشتر با پول پرداخت کنند. به طور کلی، مشخص شده است که دو عامل به صورت مثبتی بر مشارکت اجتماع تأثیر گذاشته است که شامل؛ الف) مشارکت فعال مقامات محلی در حمایت از بسیج اجتماعات، ب) افزایش همبستگی و انسجام اجتماعی در میان اعضای اجتماع که خود موجب فشارهای اجتماعی شده و این فرایند، نیز به نوبه خود به مشارکت داوطلبانه بیشتری منتهی می‌شود. بررسی‌ها نشان داده است که مشارکت اجتماع، اعتماد به هماهنگ کنندگان و کیفیت کار در جوامع منسجم و یکپارچه‌تر- حتی زمانی که اجرای پروژه‌ها مشکل‌تر بود- در اولویت قرار داشته است.

پاسخگویی

صندوق توسعه اجتماعی رومانی (*RSDF*) سازمان‌های اجتماع از تشویق می‌کند تا کمیته مدیریت پروژه (*PMC*) سه نفره شامل، رییس، خزانه‌دار و دبیر را انتخاب کنند. این کمیته مسئول مدیریت زیر پروژه‌ها (از جمله منابع مالی) و مسئول پاسخگویی به اجتماع و *RSDF* است. کل اجتماع نیز در پایش فعالیت‌ها از طریق کنترل کیفیت کارهای انجام شده توسط مقاطعه‌کاران و پیگیری منابع مالی صرف شده و دستاوردها، مشارکت می‌کنند. در نتیجه این فرایندها، اجتماعات چگونگی پاسخگو کردن مسئولین محلی را از طریق پایش و اشاعه اطلاعات در خصوص مصرف منابع می‌آموزند. علاوه بر این، این کار باعث می‌شود تا آنان بتوانند فعالیت‌های مسئولین محلی و اجتماعی را که در برنامه‌های *RSDF* مشارکت می‌کنند را پایش و نظارت کنند و درک بهتری از تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات و مسئولین محلی در خصوص کاربرد و تخصیص عمومی بدست آورند.

ظرفیت سازمانی محلی

RSDf در سراسر چرخه زیرپروژه‌ها، نقش اساسی در ارتقای ظرفیت سازمانی محلی ایفاء می‌کند. در مرحله بعد، فرایند ساده‌سازی، هدایت و رهبری را تقویت و جلسات مشارکتی را سازماندهی کرده و از تصمیم‌گیری‌های مشارکتی حمایت می‌کند و سرانجام نیز به اجتماعات برای توسعه مهارت برای شناسایی و تعیین نیازها کمک می‌کند. پیش از اجرا، ظرفیت سازمان‌های اجتماع و *PMC* از طریق یادگیری به منظور توسعه دانش و مهارت برای مدیریت زیرپروژه‌ها تقویت می‌شود. نظارت نیز در خلال اجرای پروژه به منظور تشویق اجتماعات به تقویت اعتماد متقابل و ارتقای اعتماد به نفس و کنترل بیشتر بر دارایی‌ها و منابع انجام می‌شود.

تونس: پروژه توسعه نواحی کوهستانی شمال غرب

پروژه توسعه نواحی کوهستانی شمال غرب تونس در سال ۱۹۹۳ آغاز شد و ۲۰۰۱ پایان پروژه بود. بررسی عملکرد پروژه از موفقیت آن در مناطق روستایی حکایت داشت و توانست زیر بناهای اساسی مانند مدرسه، مراکز درمانی، جاده و آب شرب را در نواحی روستایی توسعه دهد (۹). یکی از درس‌های کلیدی حاصل از پروژه پایداری سرمایه‌گذاری‌ها در منطقه بود که بدون مشارکت اجتماعات محلی امکان پذیر نبوده است. پروژه در سال ۱۹۹۳ با اعتباری معادل ۲۶/۰۲ میلیون دلار آغاز شد. در این پروژه برای تشویق مشارکت‌های محلی از رویکرد مشارکتی یکپارچه^۱ استفاده شد. اهداف این پروژه بهبود رفاه اجتماعات منطقه و جلوگیری از تخریب منابع طبیعی پایه پیش‌بینی شده بود. از مهمترین اهداف پروژه می‌توان موارد زیر را اعلام کرد: الف) ارتقای مشارکت سازمان‌های روستایی در فعالیت‌های توسعه، ب) افزایش اقدامات جهت افزایش فعالیت‌های درآمدزا در مزرعه و خارج از مزرعه، ج) افزایش اقدامات جهت کاهش فرسایش خاک، رواناب‌ها و مخازن رسوبگیر، د) بهبود شرایط جوامع محروم از طریق عرضه زیر ساخت‌های اساسی و خدمات اجتماعی.

دستاوردهای برنامه

نتایج برنامه در برخی از حوزه‌ها از جمله بهبود درآمد، زیربناهای اساسی، آموزش و محیط زیست بسیار قابل توجه بوده است (۱۰).

درآمدها: درآمدهای خانواده از محل تولیدات کشاورزی در مزارع کوچک بهبود یافت و از

۱۱۱۳ دینار تونس (TD) در سال ۱۹۹۸ به ۱۴۲۹ دینار در سال ۲۰۰۰ افزایش یافته است که حدود ۳۱۶ دینار افزایش نشان می‌دهد. درآمدهای سالانه حاصل از مزارع متوسط نیز بهبود یافت و طی این دوره از ۳/۴۱ دینار تونس به ۴/۳۵ دینار بالغ شده است که حدود ۹۹۴ دینار طی این دوره افزایش یافت. به این ترتیب نرخ رشد سالانه برای مزارع کوچک برابر ۶/۳ درصد و برای مزارع متوسط معادل ۶/۹ درصد بوده است.

زیربناهای اساسی: سهم جمعیت ذی‌نفعان که برای دسترسی به آب یا جاده‌های روستایی با مشکل مواجه بوده‌اند از ۴۸ درصد در سال پایه به ۱۸ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت. میانگین فاصله از آب شرب از ۱/۵ کیلومتر در سال ۱۹۹۶ به ۰/۸ کیلومتر در سال ۲۰۰۰ کاهش پیدا کرد. ساخت و بازسازی جاده‌های روستایی کمک شایانی به دسترسی به خدمات اساسی در این نواحی دور دست کرد و امکانات دسترسی برای مبادله‌های مازاد محصولات در بازارهای خارجی در مناطق همجوار را افزایش داد.

آموزش: در این پروژه چندین مدرسه ساخته شد. این کار باعث شده است تا درصد جمعیت برخوردار از مدرسه از ۳۹ درصد در سال ۱۹۹۶ به ۴۶ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش پیدا کند. همچنین برآورد شده است که ساخت مدرسه‌ها به همراه بهبود و توسعه جاده‌های روستایی باعث شده است تا نرخ بی‌سوادی به طور متوسط از ۶۰ درصد در سال پایه به حدود ۴۴ درصد طی این دوره کاهش پیدا کند.

محیط زیست: در مجموع تغییرات معنی‌دار و مثبتی در نظام‌های کشاورزی روی داد، به گونه‌ای که روش‌های کشاورزی با مدیریت منابع طبیعی سازگارتر شدند. پروژه بر فعالیت‌ها و اقدامات حفاظت از آب و خاک تأکید داشت. این موضوع باعث افزایش میزان فیلتراسیون و افزایش محصول و بقای درختان شد. علاوه بر این، در نتیجه افزایش ظرفیت نگه‌داشت آب توسط خاک، کشت گیاهان زراعی دائمی از ۴۵ درصد در سال پایه به ۵۵ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت.

رویکرد مشارکتی یکپارچه^۲

اولویت فعالیت‌ها به صورت مشترک با اجتماعات ذی‌نفعان شناسایی شده و در طرح توسعه اجتماع (CDP)^۳، ارائه گردیده و با اعتباری معادل پنج سال تصویب قرار گرفت. در برنامه یاد شده، مهمترین نیازهای ضروری اجتماع در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی تعیین، و چگونگی

1 . Tunisian Dinar

2 . Integrated Participatory Approach

3 . Community Development Plan

مشارکت اجتماعات برای رسیدن به این اهداف مشخص شد. علاوه بر این در طرح توسعه اجتماع (CDP) راهکارها توسعه فنی که باید به کار گرفته شوند، نیز مشخص شد. این برنامه، ابزاری برای کارگران و متخصصانی است که باید این فعالیت‌ها را با همکاری اجتماعات به اجرا درآورند. برای اجرای برنامه، اجتماعات ذی نفع، قراردادی را با سازمان توسعه جنگل و مرتع^۱ (سازمان غیر دولتی در تونس موسوم به ODESYANO) برای مناطق کوهستانی شمال غرب امضاء کرد.

رویکرد مشارکتی در تشویق و ایجاد انگیزه برای انتخاب راه حل‌های فنی بسیار موفق بود. این رویکرد در زمانی که پروژه‌های آزمایشی در اراضی زراعی و کشاورزان انجام می‌شد، بسیار موفق‌تر بود، زیرا کشاورزان می‌توانستند به صورت منظم با یکدیگر مبادله اطلاعات بپردازند. همچنین، کشاورزان در انتخاب نوع پروژه آزمایشی و مکان اجرای پروژه نیز مشارکت می‌کردند. این موضع احساس مالکیت و تعلق خاطر به پروژه را در سطح اجتماع افزایش می‌داد. این راهبرد به افزایش تعداد خانوارهای شرکت‌کننده در برنامه توسعه اجتماع کمک شایانی کرد. برای مثال در بررسی چهار برنامه توسعه اجتماع (CDP_s) تعداد خانوارهای شرکت‌کننده در برنامه از ۱۸۳ خانوار به ۲۵۸ خانوار طی پنج سال افزایش یافت.

ظرفیت سازمانی محلی

اجتماعات محلی پس از مذاکره و گفت‌وگو بین کارگران، متخصصان و اجتماعات محلی علاقمند، کمیته‌های توسعه محلی را تشکیل دادند. این کمیته‌های محلی به عنوان واسط بین بخش اداری برنامه و اجتماعات ذی نفع عمل می‌کردند. کمیته‌های فعال یعنی آندسته از کمیته‌هایی که به صورت مرتب جلسه برگزار می‌کردند، تعارضات داخلی را حل و فصل می‌کردند و اعضاء برنامه توسعه اجتماع (CDP) را آموزش می‌دادند. مشارکت بیشتری در فعالیت‌های پروژه داشتند که این فرایند منافع برنامه توسعه اجتماع را افزایش می‌داد. با سازماندهی اجتماعات محلی در گروه‌های مختلف، پروژه ارتباطات را با اجتماعات محلی کارآمدتر کرد و ظرفیت آنان را برای مشارکت در فعالیت‌های پروژه بیشتر کرد.

تا سال ۲۰۰۰ مجموعاً ۱۶۲ کمیته توسعه با ۱۰۳ طرح توسعه اجتماع تهیه شده، تشکیل شده بودند. بیش از ۲۹۰ قرارداد به امضاء ODESYANO رسیده، یا تکمیل شده بودند و یا در حال اجرا بودند. علاوه بر این، در مجموع ۳۶۱ قرارداد اقدام یکپارچه (CAI)^۲ به امضاء رسید. این

1 . Sylvopastoral Development Authority

2 . Integrated Action Contracts

پروژه‌ها به عنوان یک اقدام موقت در واکنش به افزایش تقاضا از سوی اجتماعات محلی برای مشارکت در فعالیت‌های توسعه، پس از آنکه نتایج پروژه‌ها بهتر آشکار شد، طراحی شدند. قرار داد اقدام یکپارچه (CAI) امکان اجرای فعالیت‌های مشترک با اجتماعات را بدون آماده‌سازی و تهیه برنامه توسعه اجتماع (CDP) فراهم ساخت، فرایندی که در گذشته حداقل دو ماه طول می‌کشید. علیرغم توجه زیاد به اولویت‌های فوری اجتماع، ارزیابی قراردادهای اقدام یکپارچه (CAI) نشان داد که این قراردادها کمک‌های فنی و آموزشی کمتری ارائه می‌کنند، به همین دلیل احتمال کمتری وجود دارد که این قراردادها پایدار باشند. در نتیجه، پس از یک دوره دو ساله، واحد اجرای آماده‌سازی، قراردادهای اقدام یکپارچه (CAI) را متوقف کرد و به همین دلیل تعداد چنین قراردادهایی از ۱۰۴ قرارداد در سال ۱۹۹۶ به ۴۸ قرارداد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت.

یادداشت‌های پایانی

1. World Bank 2001a.
 2. World Bank 2000.
 3. This section draws heavily from Narayan 1995. For more recent reviews, see World Bank 1996, Rao 2001, and the CDD website at <http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/gweb/home>.
 4. World Bank 2000.
۵. این بخش در سال ۲۰۰۰ توسط *Silva* و *Kamwendo* نگاشته شد و در این گزارش ارزیابی از چشم‌انداز ذی‌نفعان محلی در مورد *MASAF* انجام شده توسط بانک جهانی ارزیابی شده است.
۶. World Bank 2001b.
 7. This section draws on World Bank 1998.
۸. *SRPI* و *SRPII* به سرمایه‌گذاری‌های با مدیریت اجتماع برای ساخت یا بازسازی زیر بناهای اجتماعی و اقتصادی و حمایت از ظرفیت‌سازی در سطح ناحیه، کمک مالی می‌کند.
9. This section draws from World Bank 2001c
۱۰. پروژه چندین معیار را بر اساس عوامل اقتصادی-اجتماعی، فنی و زیست محیطی توصیف می‌کند و در سه فاصله زمانی در حین اجرای پروژه اندازه‌گیری شد. بررسی پایه در سال ۱۹۹۶ انجام شد، پس از آن بررسی‌های پیمایشی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۰ انجام شد. بررسی پیمایشی سال ۱۹۹۸، ۵۲۷ خانواده در ۵۱ کمیته توسعه را در برمی‌گرفت. در سال ۲۰۰۰، ۲۵۹ خانواده در ۲۸ کمیته بررسی شدند.
۱۱. سه‌اندازه مزارع کشاورزی که طی دوره اجرای پروژه بررسی شدند، شامل مزارع کوچک کمتر از ۵ هکتار، مزارع متوسط با وسعت ۵ تا ۲۰ هکتار، و مزارع بزرگ شامل ۲۰ هکتار و بزرگتر بودند.

منابع ماخذ

- Aiyar, Swaminathan S. 2001. "Progress of Community Driven Development in Zambia." World Bank, Community Driven Development Group Anchor, Washington, D.C.
- de Silva, Samantha, and Christine Kamwendo. 2000. "Community Contracting in the Malawi Social Action Fund: Local Stakeholder Perspectives." Africa Region Findings 163. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find163.htm>
- Kamwendo, Christine. 2001. "MASAF Presentation: Working with Vulnerable Groups." Presentation at the World Bank, Washington, D.C., June 5.
- Narayan, Deepa. 1995. "Designing Community Based Development." Social Development Paper Number 7, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Rao, Vij ayendra. 2001. "Community Driven Development-A Brief Review of the Research." World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- Sandi, Ana Maria, and Christina Vladu. 2000a. "The Romanian Social Development Fund and Community Empowerment." World Bank, Washington, D.C.

- 2000b. "What Is the Romanian Social Development Fund." World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 1996. "Designing Community-Based Development." In *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank. Available: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba211.htm>
- 1998. "The Role of Information, Education and Communication in the Malawi Social Action Fund." *Africa Region Findings 30*. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/afr/findings/infobeng/infob30.htm>
- Africa Region: A Vision of Poverty Reduction through Empowerment." Africa Region, Washington, D.C. Available: http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/Gweb/AFR_vision_en
- 2001a. "Community-Driven Development Typology." CDD Anchor Unit, Washington, D.C.
- 2001b. "Good Practice in Lending: Multi-Sector Projects Incorporating Gender (Malawi Social Action Fund Project)." GenderNet, Washington, D.C. Available: <http://gender/resources/examples/good-practice-lending/masaf/multimalawi.htm>
- 2001c. "Northwest Mountainous Areas Development Project (Ln. 3691-TUN)." Report No. 22390-TUN. Middle East and North Africa Region. Rural Development, Water, and Environment Group. Washington, D.C.
- 2001d. "Why Community Driven Development: Key Points and References." CDD Anchor Unit, Washington, D.C.

ابزارها و تمرین‌ها (شماره ۱۰)

توانمندسازی در آموزش

دسترسی پایدار به خدمات اساسی مؤثر. مانند مراقبت از سلامت، آموزش، آب و زیربنای اساسی. برای زندگی فقرا بسیار حائز اهمیت هستند. پیشرفت در کیفیت و سازگاری خدمات ابتدا باید در مدل‌های نهادی و حکمرانی مدنظر قرار گیرند تا آنها را نسبت به نیازهای فقرا پاسخگو نماید. همزمان باید گام‌های مهمی در سطح محلی برای تأمین نیازهای خاص و اهداف هر اجتماع برداشت.

آموزش حوزه‌ای است که باعث توسعه مشارکت بازیگران اجتماع می‌شود و عامل پیشرفت‌های قابل توجه در حوزه‌های مختلف است که در این خصوص می‌توان به نرخ ثابت نام بالاتر و کیفیت بهتر مدارس اشاره کرد. تجربه‌های گوناگون در جهان نشان می‌دهد، زمانی که اجتماعات بتوانند معلمان، مجریان و مقامات دولتی را از طریق ساز و کارهای نهادی رسمی پاسخگو کنند، در این صورت اعضای اجتماع تمایل بیشتری پیدا می‌کنند تا مدارس را توسعه دهند و در قبال منابع تعهد باشند. علاوه بر این، برنامه‌هایی که دسترسی گروه‌های مطرود به آموزش را توسعه دهند، باعث تغییرات مهم در اعضای اجتماع و رهبران دولتی می‌شوند. لذا این باور تقویت می‌شود که این گروه‌ها می‌توانند در اجتماع نقش ایفاء نمایند. موفقیت فعالیت‌های آزمایشی کوچک، اغلب مستلزم انجام «کارزارهایی»^۱ در سطوح مختلف دولتی است که می‌تواند به تغییرات اساسی در حکمرانی سیستم آموزشی در سطح ملی منتهی شود. چنین تغییراتی شامل ایجاد سازوکارها و مجراهایی برای مشارکت بازیگران محلی در مدیریت مدارس، دسترسی به آموزش و به اشتراک‌گذاری منابع در بین همه بازیگران ذیربط است.

مادگاسکار: مدارس اجتماعی و توسعه ملی

در اوایل دهه ۱۹۹۰، میزان ثبت نام در آموزش ابتدایی در کشور مادگاسکار به دلیل فقدان سرمایه‌گذاری، کاهش کیفیت و عدم اعتماد متقابل بین معلمان و والدین در حال کاهش بوده است (۱). به همین دلیل، بیش از ۲۵۰۰ مدرسه دولتی تعطیل شد، که بیشتر آنها فاقد معلم بودند و تقریباً همه ۱۳۵۰۰ مدرسه نیز به تعمیرات اساسی نیاز داشتند. مدارس فاقد مواد درسی آموزشی مناسب و از حمایت‌های تخصصی برخوردار نبودند. از همه مهمتر، بیشتر آنها از سوی جامعه حمایت نمی‌شدند.

در پایان سال ۱۹۹۳، تصمیماتی اتخاذ شد تا جوامع محلی در توسعه آموزش‌های پایه در مدارس ابتدایی مشارکت نمایند. ایده قرارداد مدرسه محور از دیدگاه‌های یکی از مقامات رسمی و تیم مدیریتی او شکل گرفت. این مقام رسمی، یکی از مسئولین ارشد آموزش ابتدایی بود که به یکی از استان‌ها منتقل شده بود. با حمایت بانک جهانی، و با استفاده از نتایج مطالعه بخش آموزش، تیمی از تصمیم‌گیران خلاق، برنامه PRAGAP را شروع کردند. این برنامه، به منظور تقویت و توانمندسازی اداری و آموزشی در آموزش پایه در دستور کار قرار گرفت.

اصول راهنمای برنامه PRAGAP، که در اولین مراحل برنامه تهیه شد، به شرح زیر بوده است:

- مسئولان آموزش در سطوح محلی و منطقه‌ای باید برای رسیدن به اهداف آموزش ملی در خدمت والدین و دانش‌آموزان باشند.
- ایالت‌ها به تنهایی قادر به انجام کاری نیستند، بنابراین مشارکت مؤثر والدین و مقامات محلی ضروری است. با این وجود، هر گروه یا حزبی باید برای تعهدات خود احترام قائل باشد.
- قرارداد مدرسه محور می‌تواند و باید حاوی اقدامات یا فعالیت‌هایی باشد که اجتماعات محلی آنها را به عنوان اولویت‌ها درک نمایند. برای مثال، چنین اقداماتی ممکن است شامل استخدام معلم، بازسازی و تعمیر کلاس‌ها، ساخت مسکن برای معلمان یا ساخت و تعمیر میز کلاس‌ها باشد.
- همه مدارس در نواحی اداری باید در تهیه و امضای قرارداد نقش داشته باشند. برخی ممکن است حذف شوند، اما همه باید فرصت مشارکت در چنین فرایندی را داشته باشند.
- با توجه به محدودیت منابع، سهم دولت به تأمین تعداد معلمان کافی محدود خواهد شد. لذا باید با پروژه‌های کمکی بانک جهانی برای تأمین منابع مالی جهت تعمیر کلاس‌ها یا ساخت مدارس جدید هماهنگ باشد.
- اولویت‌های دیگر مانند ساخت مسکن معلمان، حفر چاه، تأمین آب، تجهیزات بازی برای حیات مدرسه یا فنس‌کشی مدرسه به اولویت‌های اجتماعات محلی بستگی دارد.
- تعیین حداقل سهم اجتماعات محلی برای هر قرارداد مدرسه به صورت نقدی یا جنسی هر قراردادی می‌تواند منحصر به فرد باشد، زیرا هر قراردادی برای اجتماعات خاصی تهیه و آماده می‌شود، لذا در این قراردادها باید اولویت‌های مطرح شده توسط اجتماعات منعکس گردد.

بسیج اجتماعی

برنامه در دو ناحیه در یکی از شش استان ماداگاسکار شروع شد و سپس به ۲۰ ناحیه (از مجموع ۱۱۱ ناحیه) در بین شش استان تسری پیدا کرد. همه مجریان برنامه‌ها ابتدا به صورت تفصیلی یک چشم‌انداز از اهداف ترسیم کردند و در وهله اول بر بهبود یادگیری دانش‌آموزان تأکید داشتند. از ابتدا مشخص شده بود که برنامه برای پاسخگویی به نیازهای واقعی مردم باید انعطاف‌پذیر باشد. این کار مستلزم تغییرات اساسی در نگرش و رفتار بخش‌هایی از مقامات دولتی، برحسب روابط آنها با دانشکده‌های آموزشی در کلیه سطوح و جوامع روستایی محلی است.

اولین مرحله، هدایت و تعیین مسیر اعلام شد که از طریق بسیج و آموزش اجتماع از جمله برگزاری جلسات و کارگاه‌های آموزشی، بازدید از مدارس و مبادله اطلاعات و دیدگاه‌ها انجام شد. هدف اصلی، توانمندسازی والدین، رهبران روستاها و سایر اعضای اجتماع برای قبول مسئولیت در زمینه آموزش در مدارس خودشان اعلام شد. اغلب این جلسات بر مسائلی مانند ثبت نام کم دانش‌آموزان، حضور و غیاب شاگردان و معلمان، تکرار دوره‌های آموزشی به دلیل مردود شدن دانش‌آموزان، عدم مشارکت والدین، ضعف مسئولیت‌پذیری معلمان و مقامات محلی، نامناسب بودن ساختمان مدارس و نبود منابع آموزشی در مدارس تأکید داشتند.

شورای مدارس و قراردادهای مدرسه محور

برای اجرای موثر برنامه از هر اجتماع دعوت به عمل آمد تا شورای نمایندگی مدرسه را به عنوان سازوکاری برای مشارکت مستقیم اعضای اجتماع محلی برای تصمیم‌گیری در خصوص مسائل و مشکلات مدارس ایجاد کنند. نمایندگان شورا شامل معلمان، والدین و اعضای اجتماع دهکده بودند. در مرحله بعد شورای مدرسه قراردادهایی با نمایندگان محلی وزارت آموزش امضاء کرد، در این قراردادها، برنامه‌های متعدد بهبود و ارتقای آموزش در اجتماع و تعهدات اجتماعات، معلمان و کارکنان و مقامات منطقه‌ای و ناحیه مشخص شده است.

در طراحی و اجرای قراردادهای مدرسه محور، انتظار می‌رفت کلیه گروه‌ها، تخصص‌ها، دیدگاه‌ها (چشم‌انداز مدارس در سال‌های آینده)، منابع (نیروی کار، پول، الزام برای فرستادن کودکان به مدرسه) و تمایل به فعالیت‌ها را در جلسه‌ای مطرح نمایند. سرمایه‌گذاری در این زمینه به تمایل انجام اقدامات مقدماتی از سوی اجتماعات محلی بستگی دارد. در اولین نشست با اجتماعات محلی در مورد انجام تعدادی از اقدامات عملی که توسط اعضای اجتماع باید انجام شود، تفاهم‌نامه‌ای به امضاء رسید. در نشست دوم دستاوردهای این تعهدات ارزیابی

شد و برای آینده از جمله اینکه آیا یک قرارداد مدرسه باید آماده شود یا آماده نشود، تصمیم گیری شد. برای همکاری در چارچوب این قراردادها، که عمدتاً مبتنی بر نیازهای اجتماع و دسترسی به منابع است، هراجماع تشویق می شود تا نقش و وظیفه خود را در رابطه با مسئولین محلی و مرکزی شناسایی کند و براین مبنا وضعیت مدارس خود را متحول و بهبود بخشد.

نتایج

پس از بازدید از ۲۷۳ مدرسه در دو ناحیه آزمایشی، بیشتر اجتماعات محلی جلساتی را برگزار کردند و اولویت ها را شناسایی و مصوبات آنها را اجرا کردند، و سرانجام قرارداد مدرسه آماده شد. PRAGAP چهار ماه پس از آغاز برنامه به مسئولین ۲۳۵ قرارداد مدرسه مصوب برای بررسی ارسال کرد. دستاوردهای برنامه در مرحله آزمایشی برنامه، به شرح زیر اعلام شد:

- ۴۶۲ معلم ابتدایی به استان Mahajanga منتقل، و در آن استان ۲۵ مدرسه ابتدایی دولتی بازگشایی شدند.
- ثبت نام های جدید در سال اول دوره ابتدایی طی سال های ۹۴-۱۹۹۳ و ۹۵-۱۹۹۴، حدود ۲۶/۵ درصد افزایش یافت.
- ساختار سازمانی جدید در اداره آموزش استان Mahajanga تصویب شد.
- تیم های مدیریت محلی در دو مدرسه در نواحی سازماندهی شدند.

متوسط هزینه نوسازی هر مدرسه ۴۸۱ دلار برای ۱۰۳ دانش (۹۵-۱۹۹۴) تخمین زده شد که سرانه برای هر دانش آموز برابر ۴/۷ دلار برآورد شد. این هزینه ها شامل مصالح ساختمانی و منابع مستقیم اداری برای مدیریت برنامه می باشد.

این دستاوردهای مثبت در تیم های مدیریتی در سطوح ناحیه ای، استانی و ملی انگیزه ایجاد کرد تا روش PRAGAP را به ۵ استان دیگر در ماداگاسکار تعمیم دهند. در فاز دوم اجرای برنامه، در ۲۰ مدرسه تحت پوشش برنامه PRAGAP، نرخ ثبت نام در اولین سال طی سال های تحصیلی ۹۴-۱۹۹۳ و ۹۶-۱۹۹۵، ۲۸ درصد افزایش یافت که این مقدار تقریباً معادل دو برابر افزایش مشاهده شده در سطح ملی طی همان دوره بوده است.

در این مناطق از سال ۱۹۹۶ درس ها و تجربه های برنامه PRAGAP به عنوان پایه ای برای تدوین سیاست های آموزشی ملی جدید عمل می کند. این سیاست ها با صراحت بر آموزش ابتدایی، بر اهمیت بهبود کیفیت آموزش و یادگیری در همه سطوح تأکید می کنند و به همین علت باید انرژی و مسئولیت های والدین، جامعه، ذی نفعان و همچنین بخش خصوصی و

جامعه مدنی را در این زمینه بسیج نماید. در دسامبر سال ۱۹۹۷، دولت ماداگاسکار دومین برنامه توسعه برای آموزش را براساس اصول زیرتصویب کرد:

- تأکید بر آموزش کودکان: اثرات هراقدام یا فعالیتی باید بر کودکان و یادگیری آنان اندازه‌گیری شود.
 - آموزش‌های مبتنی بر مدرسه: مدرسه در جامعه و در محیط به عنوان تکیه‌گاه تغییر و اقدام قلمداد می‌شود.
 - رویکرد پایین به بالا: داده‌ها و اطلاعات حاصل از تجربه مدرسه به منظور استمرار پیشرفت در کیفیت یادگیری این اصول باید توسط شرکت کنندگان محلی مورد استفاده قرار گیرند.
- تهیه دومین برنامه ملی و اشاعه آن در بین شرکای ملی و بین‌المللی به قراردادهای نهاد محوراً در آموزش عالی و آموزش فنی و حرفه‌ای منتهی شد. از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۰، رویکرد PRAGAP در همه برنامه‌ها و پروژه‌ها در بیش از نیمی از مدارس نواحی در کشور ماداگاسکار تصویب و مورد استفاده قرار گرفت.

السالوادور: برنامه مدیریت مدارس توسط اجتماع

پس از چندین دهه جنگ داخلی، حدود یک میلیون کودک السالوادوری در اواخر دهه ۱۹۸۰ در مدرسه ثبت نام نکرده بودند (۳). نرخ ثبت نام برای آموزش پایه حدود ۸۰ درصد بود و اجتماعات فقیر روستایی به شدت از نبود مدرسه و معلم رنج می‌بردند. در سال ۱۹۸۹، Cecilia Gallardo *de cano*، یکی از اعضای اصلاحات شاخه نوگرایی حزب محافظه کار ARENA به عنوان وزیر آموزش انتخاب شد. در نتیجه هدایت و رهبری خانم Cecilia، وزارت آموزش، گسترش و توسعه دسترسی به آموزش پایه با کیفیت مناسب را به عنوان سیاستی محوری، هم از منظر تقویت وحدت ملی هم از منظر ارتقای توسعه اقتصادی بلند مدت مورد تأکید قرار داد.

وزارت آموزش اصلاحات فراگیری را در نظام آموزش سنتی السالوادور آغاز کرد. هدف این اصلاحات، تمرکززدایی بروکراسی آموزشی، بهبود کیفیت آموزش، توسعه پوشش تحصیلی در همه سطوح، تقویت ظرفیت‌های اداری و توسعه مشارکت نقش آفرینان خصوصی و غیردولتی اعلام شد. اولین گام اجرایی، ارایه یک مدل غیرمتمرکز عرضه خدمات در نواحی روستایی با عنوان "برنامه مدیریت مدارس توسط اجتماع‌ها" (EDUCO) بود. برنامه EDUCO، ۷۸ درصد

1 . Institutional – based Contracts

2 . Community Managed Schools Program

فقیرترین شهرداری‌ها (از ۲۲۱ شهرداری‌ها) را هدف‌گذاری کرد که باید نیازهای مبرم آنان در زمینه آموزش پایه برطرف گردد.

سه هدف اصلی برنامه *EDUCO* به شرح زیر اعلام شد:

- افزایش عرضه خدمات آموزشی در فقیرترین اجتماعات روستایی
- توسعه مشارکت اعضای اجتماعات محلی در آموزش کودکان
- بهبود کیفیت دوره‌های پیش‌دبستانی و دبستانی مدارس

برنامه *EDUCO* یکی از خواست‌های عمومی برای مشارکت را مطرح کرد. این برنامه برای ظرفیت‌سازی کمک‌های فنی ارایه می‌کرد. همچنین برنامه یاد شده، مدیریت نوین مدارس پیش‌دبستانی و دبستانی را برای والدین و سازمان‌های اجتماع نمایندگی می‌کند. در هنگام تدوین برنامه، وزارتخانه برای نخستین بار، کار با سازمان غیردولتی محلی را آغاز کرد تا از اجرای برنامه حمایت کنند.

انجمن‌های آموزشی اجتماع

برنامه یاد شده بر مشارکت مستقیم والدین در آموزش کودکان تأکید دارد. برای تسهیل مشارکت‌ها، هر مدرسه تحت پوشش برنامه *EDUCO*، یک انجمن آموزشی اجتماع (*ACE*) تشکیل داد که این انجمن به طور قانونی مسئول انجام امور مدرسه مانند بودجه‌ریزی و مدیریت کارکنان است. این انجمن می‌تواند معلمان را به کارگیرد یا آنها را اخراج کند و مسئول نظارت بر عملکرد و حضور و غیاب آنان است.

وزارت آموزش منابع مالی را به طور مستقیم به حساب بانک انجمن آموزشی اجتماع (*ACE*) واریز می‌کند و مدیران انجمن این منابع را براساس ارزیابی نیازهای آموزشی مدرسه هزینه می‌کنند. بخشی از اعتبارات برای پرداخت حقوق معلمان و براساس قرارداد آنان با انجمن آموزشی اجتماع (*ACE*) پرداخت می‌شود. انجمن‌های آموزشی اجتماع (*ACE_s*) می‌توانند از طریق مذاکره با سایر نهادهای دولتی و کمک‌کننده‌های بین‌المللی و همچنین با بسیج حمایت‌های محلی از جمله کمک‌های غیرنقدی، درآمدهای اضافی را افزایش دهند.

اشاعه اطلاعات، مشاوره و راهبردهای ارتباطی

تا سال ۱۹۹۳، برنامه آزمایشی در خصوص بهبود خدمات به فقرا و توانمندسازی جوامع محلی نتایج شفافی ارایه داد. نرخ ثبت نام در مدارس ابتدایی در مناطق روستایی افزایش یافت. والدین

به این تحولات واکنش‌های بسیار مثبتی نشان دادند و مسئولیت‌های کلیدی مانند عزل و نصب معلمان به آنان داده شد. با این وجود، و علیرغم موفقیت این برنامه آزمایشی، وزارت آموزش متوجه شد که در سطح ملی حمایت چندانی از این برنامه انجام نمی‌شود. تجربه برنامه *EDUCO* برخی از رویکردها و نگرش‌ها و درک در بین مسئولین آموزش را تغییر داده بود، اما این روش‌های نوین در خارج از وزارت‌خانه به خوبی درک نشده بود. زمانی که برنامه توسعه پیدا کرد، بحث‌ها و مذاکرات عمومی اندکی در محافل عمومی مطرح شد. در مجموع تغییرات سیاسی به صورت نظام‌مند انجام نشد. علت این مسئله فقدان شفافیت و بدبینی به شماری از معلمان، اجتماعات و گروه‌های سیاسی مخالف عنوان شد.

برای غلبه بر این مشکلات، وزارت آموزش با مشارکت معلمان و سایر ذی‌نفعان کلیدی به منظور بحث و مذاکره در مورد تجربیات برنامه *EDUCO* و استفاده از این مدل برای توسعه رویکردهای غیرمتمرکز، سمینارهایی را ترتیب داد. انجمن معلمان از این می‌ترسیدند که دادن اختیارات جدید به والدین ممکن است به عزل سلیقه‌ای معلمان منتهی شود. به همین دلیل نیز موضعی به شدت مخالف داشتند.

این دغدغه‌ها از طریق تجربیات برنامه *EDUCO* مطرح، و فرصت‌های شغلی جدیدی برای معلمان ایجاد کرد و به همین دلیل معلمانی که در برنامه *EDUCO* فعالیت می‌کردند، از رویکرد غیرمتمرکز دفاع می‌کردند، زیرا چنین رویکردی باعث افزایش مشارکت می‌شد و حمایت والدین را نیز به همراه داشت.

بین نوامبر ۱۹۹۴ و فوریه ۱۹۹۵، برای حمایت از اصلاحات آموزش پایه در السالوادور، در خلال آماده‌سازی و تهیه پروژه‌ای وزارتی ارزیابی اجتماعی انجام شد. در نبود کانال‌های ارتباطی رسمی در مورد درک و شناخت یا عدم درک و شناخت از ذی‌نفعان کلیدی، ارزیابی بازخوردهای ارزشمندی به مقامات وزارتخانه ارایه کرد. مشاورین محلی با گروه‌ها رابطه برقرار کردند و مصاحبه‌های عمیقی با آنان انجام دادند. این مطالعه موردی دیدگاه‌های کارکنان وزارت آموزش، معلمان، والدین و دانش‌آموزان را مشخص کرد.

والدین نسبت به انگیزه‌های دولت تردید داشتند و نگرانی‌های خود را در مورد خصوصی‌سازی وزارت آموزش یا ارتباط تنگاتنگ با شهرداری‌ها که به عنوان یک نهاد عمومی که ظرفیت‌های لازم برای مدیریت آموزش را ندارد، اعلام کردند. این مطالعه عدم اعتماد شدید بین دولت و حدود ۱۱۰ سازمان غیردولتی فعال در بخش آموزش را آشکار کرد. با این وجود، مشخص شد که پایان جنگ داخلی و تأکید بر رویه‌های دموکراتیک اثرات مثبتی بر پاسخگویی دولت داشته است.

پس از این تحولات، وزارت آموزش سال ۱۹۹۵ را به عنوان سال مذاکره برای اصلاحات اعلام کرد. برای این منظور دولت کمیسیونی با عنوان کمیسیون ملی آموزش، علوم و توسعه ایجاد کرد. این کمیسیون از راه اندازی فراخوان گفتگوی ملی در مورد آموزش حمایت کرد. از نتایج گفتگوها گزارشی تهیه شد که در آن رویکردی مفهومی برای اصلاحات ارائه شده است.

نتایج

گزارش کمیسیون چارچوبی مفهومی برای برنامه تفصیلی ده ساله برای وزارت آموزش ارائه کرد که در آن تعهدات و الزاماتی برای توسعه و دسترسی به آموزش رسمی ارائه شده است. هر چند برخی از اصلاحات کلیدی در برخی از حوزه قبلاً انجام شده است اما این اصلاحات با رسمیت بیشتر و فرایندهای فراگیرتر انجام می شود. برنامه مجموعه‌ای از اقدامات و برنامه‌ها را برای حمایت و پشتیبانی از چهار هدف پیش‌بینی کرده است. این اهداف شامل الف) افزایش دسترسی به آموزش و افزایش باسوادی ب) بهبود کیفیت آموزش ج) افزایش و اشاعه ارزش‌ها و د) نوسازی و بازسازی نهادها بودند. از قوانین جدیدی که در سال ۱۹۹۵ تدوین و تصویب شده‌اند نیز می‌توان به قانون آموزش عالی، قانون ارتقای معلم / تخصص^۱ و قانون عمومی آموزش اشاره کرد. این اصلاحات برای رویارویی و حل و فصل تنگناها و مشکلات اداری در وزارت آموزش به اجرا درآمد.

زمانی که اجرای برنامه در سال ۱۹۹۶ آغاز شد، دولت برنامه ارتباطی را به صورت رسمی راه‌اندازی کرد. هدف اصلی برنامه، ظرفیت‌سازی برای حمایت از اصلاحات عمومی، ایجاد کانال‌های ارتباطی در وزارت آموزش با مردم، دریافت بازخوردها از ذی‌نفعان کلیدی از جمله وزارت آموزش، والدین، دانش‌آموزان و سازمان‌های غیر دولتی اعلام شد.

روی هم رفته در نتیجه این اصلاحات، نرخ ثبت نام در نواحی روستایی السالوادور از ۷۶ درصد در سال ۱۹۹۱ به ۸۳ درصد در سال ۱۹۹۳ افزایش یافت. تا سال ۱۹۹۹، بیش از ۲۳۷۰۰۰ کودک در مدارس شبکه *EDUCO* ثبت نام کردند که این تعداد به سال ۱۹۹۱ حدود ۸۴۰۰۰ نفر بیشتر نسبت بود. در این مدارس، نرخ ترک تحصیل و تعداد دانش‌آموزان مردودی نیز کاهش یافت. نسبت دانش‌آموزانی که یک کلاس را دوبار می‌خواندند نیز از ۲۳ درصد در سال ۱۹۹۴ به ۱۵ درصد در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت. بانک جهانی نیز از طریق یک وام ۱۴۸ میلیون دلاری به این برنامه کمک کرده است.

هند: پروژه آموزش پایه ایالت اوتارپرادش

در سال ۱۹۹۲ دولت هند پیشنهاد وام اصلاحات آموزشی را با هدف ارزیابی وضعیت آموزش ایالت اوتارپرادش، که یکی از فقیرترین ایالت‌های هند است، را به بانک جهانی ارایه کرد. برای این منظور، بهبود وضعیت آموزش زنان و دختران (۴)، هدف‌گیری شد. میزان باسوادی زنان در ایالت اوتارپرادش (UP) یک سوم نرخ باسوادی هند است و نرخ ثبت نام کودکان ۶ تا ۱۰ برابر کمتر از میانگین کشور هند است. به همین دلیل پروژه آموزش پایه با هدف افزایش ثبت نام زنان، کاهش میزان ترک تحصیل، افزایش دستاوردهای آکادمیک و تقویت مالکیت مردمی مدارس تصویب شد.

ساز و کارهای مشارکت اجتماع

از بدو شروع پروژه، مشارکت اجتماع مورد توجه این پروژه بود. نتایج بررسی‌ها و بحث‌های گروهی متمرکز، از وجود طیف گسترده‌ای از مسائل و مشکلات آموزشی در سطح روستاها حکایت داشت. این مشکلات از تبعیض‌های کاستی در خصوص زبان دستورالعمل‌های آموزشی تا اثرات آب و هوا بر فرصت‌های آموزشی را شامل می‌شد. در برخی از روستاها، دختران به دلیل مراقبت از فرزندان کوچک خانواده در مدرسه حاضر نمی‌شدند. در سایر روستاها، امنیت دختران مسئله اصلی بود.

یکی از عناصر کلیدی پروژه آزمایشی ایالت اوتارپرادش (UP)، توسعه کمیته‌های محلی آموزش روستا (VEC_s)^۲ بود. این کمیته‌ها در فرایند تصمیم‌گیری و تدوین اهداف مدارس، به صورت مستقیم با همه اعضای کمیته، از جمله زنان و گروه‌های اقلیت مشارکت و همکاری می‌کردند. کمیته‌های محلی آموزش روستا در ساختن مدرسه، تدوین برنامه، پایش حضور معلمان و تلاش برای جذب منابع مالی دولتی مشارکت می‌کردند.

ظرفیت سازی برای پایداری

در اواسط بازنگری پروژه اوتارپرادش (UP) در سال ۱۹۹۳، برنامه ارایه خدمات به معلمان توسعه داده شده بود که بر تمرکززدایی در خوشه‌ها و گروه‌هایی از روستاها به اجرا درآمد. تلاش‌های محلی از طریق توسعه ظرفیت‌سازی نهادهای آموزشی و یادگیری در سطح ناحیه و از طریق ایجاد مؤسسه ایالتی مدیریت آموزش و پرورش^۳ حمایت و پشتیبانی شد.

- 1 . Focus Group Discussions
- 2 . Village Education Committee
- 3 . State Institute of Educational Management and Training

دولت هند به صورت مستقل متخصصان آموزشی را استخدام کرد. این متخصصان آموزش دیده از کارکنان بانک جهانی بودند که در پروژه فعالیت می‌کردند، و از این طریق پایداری برنامه را تضمین می‌کردند. البته باید یاد آور شد که دولت به اجرای برنامه‌های بالا به پایین کاملاً خوگرفته بود، به همین دلیل تدوین و اجرای برنامه‌ای که کاملاً مغایر با رویکردهای قبلی بود، روش جدیدی قلمداد می‌شد لذا مقاومت‌هایی در برابر آن صورت می‌گرفت. سیاست‌مداران محلی بیدرنگ اهداف آموزشی پروژه اوتراپرادش را اعلام کردند. آنان از یافتن روشی جدید که در سطح اجتماع به اجرا درآید، استقبال کردند و به همین دلیل می‌توانستند از آن پشتیبانی کنند، زیرا سازوکار برنامه به گونه‌ای برنامه ریزی شده بود که برای مجریان مهم نبود که کدام دولت در ایالت در قدرت باشد.

نتایج

در پروژه آموزش پایه ایالت اوتراپرادش نتایج توانمندسازی مشارکت اجتماعات در مدارس از طریق کمیته‌های آموزش روستا (VEC_s) بسیار آموزنده است. اهداف پیش‌بینی شده برای مشارکت زنان در آموزش ابتدایی بسیار زیاد بود. شکاف ثبت نام بین پسران و دختران کاهش یافت و نرخ ترک تحصیل برای دختران به نصف کاهش پیدا کرد. دستاوردهای آموزشی بویژه در دوره دوم در ۸ ناحیه از ۱۰ ناحیه بهبود پیدا کرد، در نتیجه اجرای این پروژه، ۲ میلیون دختر در مدرسه ثبت نام کردند در صورتی که اگر این پروژه اجرا نمی‌شد، این تعداد در مدرسه ثبت نام نمی‌کردند.

در بازنگری دستاوردهای پروژه اوتراپرادش (UP)، دولت قبول کرد که رویکرد غیرمتمرکز از موفقیت برخوردار بوده است و به همین دلیل دولت درصدد برآمده است که دقیقاً این نوع از برنامه آموزش ابتدایی را در سطح ملی الزامی کند. در سال ۱۹۹۵، برنامه یاد شده از طریق آموزش ابتدایی ناحیه‌ای در سطح ملی به اجرا درآمد.

بنگلادش، پروژه کمک مدرسه دوره دوم زنان

دولت بنگلادش در برنامه پنج ساله خود، هدفی را به منظور افزایش نرخ باسوادی زنان از ۱۶ درصد به ۲۵ درصد تعیین، و تضمین کرد تا مشارکت زنان در همه جنبه‌های زندگی در سطح ملی افزایش پیدا کند (۵). هدف اصلی این برنامه، ایجاد فرصت‌های شغلی برای زنان در دوره اول و دوم مدارس، مراقبت از سلامت، برنامه ریزی خانواده، توسعه بخش‌های کشاورزی و توسعه برنامه‌های خود اشتغالی توسط سازمان‌های غیردولتی اعلام شد. پروژه برنامه کمک به

دختران در دوره دوم مدرسه بنگلادش (FSSAP) در سال ۱۹۹۳ به عنوان بخشی از برنامه، مثالی از هدف‌گذاری پروژه است که برای تشویق مشارکت بیشتر و فراگیری دختران برای حضور در مدرسه انجام شد. این فرایند دیدگاه‌های موجود در خصوص ارزش و جایگاه زنان در جامعه را متحول کرد.

مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، فرهنگی و دینی در بنگلادش مانع از تقاضای دختران برای آموزش بوده است. به همین علت، بسیاری از دختران هرگز در مدرسه ثبت نام نمی‌کردند و یا زودتر از پسران ترک تحصیل می‌کردند. زنان کشور بنگلادش در مقایسه با میانگین جهانی دسترسی بسیار کمی به امکانات آموزشی دارند. براساس سرشماری سال ۱۹۹۱، تنها ۲۰ درصد زنان قادر به خواندن و نوشتن بودند. در اوایل دهه ۱۹۹۰، شکاف دسترسی به دوره دوم مدرسه (دوره راهنمایی) بین دختران و پسران بسیار عمیق بود. تنها یک سوم دانش‌آموزان ثبت نام کرده در دوره دوم را دختران تشکیل می‌دادند و تعداد دخترانی که دوره دوم را به اتمام می‌رساندند، نصف تعداد پسران بود. پرداخت شهریه علت اصلی حضور بسیار کمتر دختران در مقایسه با پسران در دوره دوم بود. علاوه بر این سایر هزینه‌ها مانند حمل و نقل، خرید کتاب، یونیفرم (لباس) مدرسه، غذا و شهریه امتحانات نیز زیاد بود. در فرهنگی که دختران به عنوان یک دارایی اقتصادی تلقی می‌شوند بسیاری از والدین تمایل نداشتند تا چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را در آموزش انجام دهند.

توسعه و طراحی پروژه

پروژه FSSAP با اعتباری معادل ۸۸ میلیون دلار، دو هدف کاهش و حذف محدودیت‌های ثبت نام دختران در دوره آموزشی دوم (دوره راهنمایی) و ارتقاء دیدگاه‌ها و ارزش‌های اجتماع نسبت به آموزش دختران را شامل می‌شد. ارزش رکن اصلی برنامه، مهمترین رکن، تعیین شهریه برای دختران جهت حضور در مدرسه بود. این شهریه از ۱۲ دلار در سال برای پایه ۶ تا پایه ۱۰، ۳۶ دلار در سال در نوسان بود. این کمک‌ها، شامل هزینه‌های مستقیم آموزش دختران در مدارس دوره دوم بود که برای هزینه‌های شخصی و شهریه‌ها در تمامی پایه‌ها، شهریه کتاب و امتحان در پایه‌های بالاتر به دختران پرداخت می‌شد. از دیگر ارکان این پروژه نیز می‌توان به: الف) پرداخت حقوق بیشتر به معلمان بویژه معلمان زن ب) ارتقای مهارت‌های شغلی آموزشی برای دختران در رابطه با تقاضای بازار از نظر دستمزد و خود اشتغالی ج) فعالیت‌هایی برای ارتقای آگاهی‌های عمومی در رابطه با منافع آموزشی زنان د) ساخت دستشویی، چاه‌های لوله‌ای و تأمین آب و

برنامه بهداشت در مدرسه ها) ظرفیت سازی در سطح ملی و محلی اشاره کرد. در ابتدا، پروژه FSSAP قرار بود در دو فاز همزمان در ۱۱۸ *Thanas* (زیر ناحیه)، شامل ۵۹ *Thanas* در آغاز سال ۱۹۹۴ و ۵۹ *Thanas* در سال ۱۹۹۷ آغاز شود. این زیر ناحیه ها (*Thanas*) با استفاده از معیار ترکیبی میزان درآمد، میزان سواد زنان و میزان حضور زنان شناسایی شدند. در فاز اول پروژه، حمایت اجتماع بسیار زیاد بود، به طوری که اولین درخواست ها حدود دو برابر میزان برآوردهای اولیه را نشان می داد. بنابراین دولت بنگلادش تصمیم گرفت نه تنها پروژه FSSAP را در ۱۱۸ زیر ناحیه (*Thanas*) در سال ۱۹۹۴ اجرا کند، بلکه در صدد برآمد تا مفهوم شهریه را به برنامه ملی پرداخت شهریه دوره دوم زنان در ۴۶۰ زیر ناحیه (*Thanas*) روستایی نیز تعمیم دهد. علاوه بر سهم دولت، بانک جهانی از طریق انجمن توسعه بین المللی (IDA)^۱، (۶۸ میلیون دلار)، و آژانس نروژ برای همکاری های توسعه^۲ و بانک توسعه آسیایی نیز به این برنامه کمک کردند.

سازوکارهای پروژه برای ارتقای نگرش ها و فراگیری دختران

در خلال طراحی پروژه، ساز و کارها و تمهیداتی برای تشویق مشارکت مستقیم مدارس و والدین در تغییر نگرش و رفتار اجتماع در خصوص آموزش زنان، تدبیر شد. به منظور دریافت شهریه های مرتبط با برنامه، مدارس موظف شدند تا برای مشارکت در پروژه تفاهم نامه همکاری با دولت را به امضاء برسانند. به محض اینکه این تفاهم به ثبت رسید، مدارس مکلف به انجام تعهدات زیر شدند:

- کمک و حمایت از ارتقای آگاهی عمومی و تشویق دختران برای ثبت نام در مدارس
- هشدار موضوع به دختران در این زمینه
- پذیرش شهریه ها از پروژه در نرخ های مصوب وزارت آموزش
- کمک به دانش آموزان برای پرکردن فرم های تقاضا
- نگه داری فهرست ثبت نام ها و تعیین شماره شناسایی برای هر درخواست کننده
- نیز برای مشارکت والدین سازوکارهای مشابهی طراحی شد. واجدین شرایط برای ادامه دریافت شهریه ها مشروط به این بود که والدین دختران با موارد زیر موافقت نمایند:
- دختران آنان حداقل در ۷۵ درصد سال تحصیلی در مدرسه حضور پیدا کنند.
- حداقل ۴۵ درصد نمره امتحانات قبولی سالانه را کسب کنند
- در طول تحصیل در دوره دوم مجرد باقی بمانند

1 . International Development Association

2 . Norwegian Agency for Development Cooperation

این برنامه برای راه‌اندازی مدرسه و مشارکت والدین به عنوان عامل‌های تغییرات اجتماعی طراحی شد. بنابراین، دختران در توانمندسازی خود از طریق مسئولیت‌پذیری برای پرداخت شهریه‌های بیش از مقدار پیش‌بینی شده توانمند می‌شدند. بخشی از شهریه‌های کمکی به دختران به صورت مستقیم به مدرسه‌ای که دختران در آن ثبت نام کرده بودند، پرداخت می‌شد، اما بقیه پول شهریه به دختران در دو قسط سالانه از طریق حساب پس‌اندازی به نام آنان در نزدیکترین شعبه بانک *Agrani* در نزدیک پروژه پرداخت می‌شد. دختران علاوه بر شهریه‌ها، مسئول پرداخت همه هزینه‌ها، مانند هزینه‌های کلاس و هزینه‌های امتحان بودند و پس از دریافت پول از بانک به صورت مستقیم آن را به مدرسه می‌دادند. تصویری که این فرایند به اجتماع ارایه داد، باعث شد تا منابع و قابلیت‌های بالقوه زنان در جامعه شکوفا شود. در مجموع این فرایندها باعث تغییرات معنی‌داری در هنجارهای سنتی اجتماع شد.

نتایج

افزایش نرخ ثبت نام دختران در دوره دوم در پروژه *Thanas* بسیار فراتر از حتی پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه بود. از زمان آغاز اجرای پروژه، شمار دختران ثبت نام شده در برنامه در هر سال، و برای هر کلاس افزایش یافت. در محدوده اجرای پروژه، نرخ ثبت نام دو برابر شد و از ۴۶۲۰۰۰ ثبت نام در سال ۱۹۹۴ به بیش از یک میلیون ثبت نام در سال ۲۰۰۱ رسید. در ژوئای سال ۱۹۹۷، شکاف نرخ ثبت نام دختران و پسران در پروژه کاملاً حذف شد، و در حال حاضر ۱۰۰ درصد دختران در دوره اول ثبت نام می‌کنند. علاوه بر این، سهم زنان ۱۳ تا ۱۵ سال که ازدواج می‌کردند، در محدوده اجرای پروژه کاهش یافت و از ۲۹ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۱۴ درصد در سال ۱۹۹۵ کاهش یافت و این نسبت برای دختران مقطع سنی ۱۶ تا ۱۹ سال از ۷۲ درصد در سال ۱۹۹۲ به ۶۴ درصد در سال ۱۹۹۵ تنزل کرد. در مارس سال ۲۰۰۲، در نتیجه موفقیت خوب برنامه *FSSAP*، بانک جهانی دومین پروژه *FSSAP II* را از طریق انجمن توسعه بین‌المللی (*IDA*) را اعتباری معادل ۱۲۰/۹ میلیون دلار تصویب کرد. انتظار می‌رود که بیش از ۴۵/۱ میلیون دختر در مدارس تحت پوشش برنامه دوم *FSSAP II* شرکت نمایند. علاوه بر توسعه برنامه پرداخت مقرر به دانش‌آموزان، پروژه *FSSAP II*، اقداماتی مانند بهبود دسترسی و ارتقای کیفیت آموزش برای همه دانش‌آموزان در ۵۰۰۰ مدرسه در محدوده پروژه را نیز در دستور کار قرار داد. همچنین شمار معلمان زن دوره دوم نیز افزایش خواهد یافت و ساز و کارهایی برای تشویق شرکت‌کنندگان و اجتماعات برای ایفای نقش فعال در آموزش و بهبود مدیریت مدارس ارایه شده است.

برنامه ضمانت آموزشی کلمبیا^۱

در کشور کلمبیا، دولت هزینه‌های اندکی در آموزش دوره دوم (راهنمایی) انجام می‌دهد. این مسئله، دسترسی فقرا به مدارس دولتی را به شدت محدود کرده است. به همین دلیل آنان مجبورند تا منابع مالی محدود خود را در مدارس خصوصی هزینه کنند یا بسیاری از کودکان مجبورند به دلیل محدودیت منابع مالی ترک تحصیل کنند (۶). حدود ۱۴ درصد از دانش‌آموزان پایه پنجم به دلیل محدودیت منابع مالی ترک تحصیل می‌کنند و برخی از آنها، اگر مدارس دولتی جا داشته باشد یا پرداخت شهریه مدارس خصوصی برای آنان امکان‌پذیر باشد، ادامه تحصیل می‌دهند.

هدف‌گذاری برنامه ضمانت آموزشی کلمبیا در سال ۱۹۹۲ با هدف افزایش مشارکت دانش‌آموزان کم درآمد در دوره دوم انجام شد (۷). با تأمین ضمانت‌نامه‌هایی برای دانش‌آموزانی که به مدارس دولتی دوره دوم دسترسی نداشتند، برنامه یاد شده این امکان را فراهم کرد تا این دانش‌آموزان در مدارس خصوصی منتخب که مازاد ظرفیت داشتند، ثبت نام کنند (۸۹). پنج سال پس از اجرای برنامه، بیش از ۱۲۵۰۰۰ کودک که در فقیرترین نواحی کشور کلمبیا زندگی می‌کردند، در مدارس دوره دوم ثبت نام کردند.

هدف‌گذاری فقرا

طراحی برنامه از انتقاداتی که همواره بر ضد برنامه‌های ضمانت آموزشی مطرح می‌شد، مصون ماند. برنامه یاد شده، اطمینان می‌داد که میزان تأمین منابع مالی برای مدارس دولتی کاهش پیدا نخواهد کرد. حتی اگر ثبت نام آنان کاهش پیدا کند، نگرانی‌های کاهش ثبت نام، از طریق ضمانت منابع مالی در این مدارس، و از طریق برنامه ضمانت آموزشی می‌تواند مرتفع شود. علاوه بر این براساس این قانون، فقط فقرا واجد شرایط استفاده از منابع این برنامه برای دانش‌آموزان و مدارس دوره دوم در نظر گرفته شدند. دانش‌آموزان باید ساکن محلات فقیر باشند یا باید در پایین‌ترین گروه درآمدی قرار می‌داشتند. در خلال اجرای این فرایند، خانواده دانش‌آموزان مجبور بودند وضعیت اقتصادی-اجتماعی خود را اعلام کنند. این کار با ارایه صورتحساب‌هایی که وضعیت طبقه‌بندی آنان را نشان می‌داد، انجام می‌شد.

برنامه یاد شده با مشارکت دولت‌های محلی و دولت ملی و حمایت بانک جهانی و شهرداری‌ها که پرداخت ۲۰ درصد از هزینه‌ها تعهد کرده بودند، اجرا شد. دولت ملی نیز پرداخت ۸۰ درصد باقیمانده هزینه‌ها را متقبل شد. این برنامه به گونه‌ای طراحی شد تا به شهرداری‌ها گزینه‌هایی

کوتاه مدت، مقرون به صرفه و کارآمدی برای افزایش دسترسی دانش‌آموزان فقیر به مدارس دوره دوم ارایه کند. در ادامه، وزارت ملی آموزش تفاهم نامه‌ای را با هر کدام از شهرداری‌های شرکت کننده در این برنامه به امضاء رساند که در آن شرایط ضمانت و تمهیدات مالی و اداری اعلام شده بود. سپس شهرداری‌ها تعداد ضمانت‌نامه‌های مورد نیاز را تعیین کردند و مدارس خصوصی که واجد الزامات لازم برای مشارکت بودند را نیز تأیید کردند. پس از این مراحل، شهرداری‌ها با مؤسسه کلمبیایی تأیید آموزش و دوره‌های خارجی (ICETEX)^۱ (نهاد عمومی که عمدتاً در زمینه برنامه‌های مطالعاتی خارجی فعالیت می‌کند)، سیستم پایش مشترکی را برای پیشرفت برنامه در دستور کار قرار دادند. مؤسسه ICETEX، ۳/۵ درصد از سهم هزینه‌های برنامه مشترک با دولت مرکزی را برای حضور دانش‌آموزان در مدرسه، تلاش‌های عمومی، اجرای سیستم ضمانت و پایش برنامه می‌پردازد.

نتایج

در خلال اجرای برنامه، تقاضا برای ضمانت‌نامه‌ها بیش از همه توان شهرداری‌ها مطرح شد. در بیشتر موارد، از سیستم لاتاری برای انتخاب دریافت کنندگان کمک استفاده شد. بسته به مکان، بین ۲۰ تا ۹۰ درصد درخواست کنندگان واجد شرایط، ضمانت‌نامه دریافت کردند. این برنامه به میزان قابل توجهی فرصت‌های آموزشی را برای فقرا افزایش داد، و از سوی دیگر افزایش نرخ ثبت نام‌ها را با کمترین بار مالی برای دولت به همراه داشت. در سال ۱۹۹۵، حدود ۹۰۰۰۰ ضمانت‌نامه توسط دانش‌آموزان در ۱۸۰۰ مدرسه خصوصی در ۲۱۷ شهرداری مورد استفاده قرار گرفت که در پایان برنامه این تعداد به بیش از ۱۲۵۰۰۰ رسید.

سه سال پس از اجرای برنامه دریافت ضمانت‌نامه، ۱۵ درصد دانش‌آموزان در مدارس خصوصی حضور پیدا کردند و ۱۰ درصد نیز پایه هشتم را به اتمام رساندند، زیرا احتمال کمی وجود داشت که دوره را دوباره تکرار کنند. دانش‌آموزانی که در برنامه شرکت کردند، انحراف استاندارد نمره آنها ۰/۲ بیشتر از آزمون‌های استاندارد شده‌ای بود که قبلاً انجام می‌شده است. علاوه بر این، دانش‌آموزان دارای ضمانت‌نامه، احتمال کمتری وجود داشت که ازدواج کنند یا به صورت غیررسمی باهم زندگی کنند. این گروه حدود ۱/۲ ساعت در هفته نیز کمتر کار می‌کردند. به همین دلیل بیشتر به موفقیت‌های آموزشی توجه داشتند.

یادداشت‌های پایانی

1. *This section draws on Viens and Lynch 2001a, 2001b*
۲. در فرانسه با علامت اختصاری *PPAGAP* شناخته می‌شود. پروژه یاد شده ۳۹ میلیون دلار برای حمایت از فازهای اولیه *PPAGAP*، با هدف نهادسازی در زیربخش‌های مرتبط با دوره‌های آموزشی، تربیت معلمان و مدیریت سیستم‌های آموزشی سهم دارد.
3. *This section draws on El Salvador Evaluation Team 1997 and World Bank 2000.*
4. *This section draws on World Bank 2001.*
5. *This section draws on Liang 1996; World Bank 1999; and World Bank 2002.*
6. *This section is taken from a summary write-up provided by Harry Patrinos (HDNED). It draws from Angrist and others 2001; King and others 1997; King, Orazem, and Wohlgemuth 1998; and Patrinos 1997.*
7. *The voucher program is formally known as Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES).*
۸. حداکثر مقدار ضمانت‌نامه در ابتدا به تناسب میانگین شهریه مدارس خصوصی کم تا متوسط بود. ضمانت‌نامه‌ها کمتر تحت تأثیر تورم قرار دارند و در این دوره ثابت نگه داشته می‌شوند و شرکت‌کنندگان باید هزینه‌های مازادی برای پوشش هزینه‌های مدرسه، پرداخت نمایند.

منابع و ماخذ

-Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. 2001. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." NBER Working Paper w8343. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

- El Salvador Evaluation Team. 1997. "El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 4. Ministry of Education, National Research and Evaluation Division, El Salvador, and World Bank, Development Economics Research Group, Poverty and Human Resources, Washington, D.C.

- King, Elizabeth, Peter F. Orazem, and Darin Wohlgemuth. 1998. "Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program." Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 6. World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

-Liang, Xiaoyan. 1996. "Bangladesh: Female Secondary School Assistance." Draft. World Bank, Human Development Department, Washington, D.C. Available: http://www.worldbank.org/education/economiccsed/finance/demand/case/bangladesh/bangladesh_index.htm

-Patrinos, Harry Anthony, and David Lakshmanan Ariasingam. 1997. Decentralization of Education: Demand-Side Financing. Directions in Development. Washington, D.C.: World Bank.

- Viens, Daniel, and James Lynch. 2001a. "PRAGAP: The Birth of an Innovation. Community Schooling and National Development in Madagascar." World Bank, Washington, D.C.

-2001b. "Madagascar: A Developmental Approach to Community-Based School Management." Africa Region Findings 175. World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/finndl75.htm>

-World Bank. 1999. "Pioneering Support for Girls Secondary Education: The Bangladesh Female Secondary School Assistance Project." South Asia Brief. South Asia Region, Washington, D.C.

-2000. "Reform of Basic Education in El Salvador." Action Learning Program on Participatory Processes for PRSP. Participation Thematic Group, Social Development Department. Available: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/education.htm>

-2001. "A Social Development Saga: India Uttar Pradesh Basic Education and India District Primary Education Projects." Social Development Notes 55. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Washington, D.C.

- 2002. "Bangladesh: Girls Education Gets US\$121 Million in World Bank Support." Press Release 2002/232/SAR. World Bank, Washington, D.C.

ابزارها و تمرین ها (شماره ۱۱)

نوآوری های نهادی

برای حمایت از بنگاه های خرد، کوچک و متوسط

بسیاری از دولت های کشورهای در حال توسعه براهمیت بنگاه های خرد، متوسط و کوچک (*SMEs*) به عنوان موتور محرکه توسعه اشتغال، کاهش فقر و رشد اقتصادی واقف شده اند. رشد و توسعه *SMEs* در کشورهای در حال توسعه می تواند به افزایش فرصت ها، امنیت و توانمندسازی فقرا را در پی داشته باشد.

در گزارش پیش رو، مثال هایی از دو نوع نوآوری تجاری ارایه می شود. این نوآوری ها باعث افزایش بهره وری و رشد *SMEs* در کشورهای در حال توسعه می گردد. اولین نوع شبکه های کسب و کار و خوشه ها هستند و نوع دوم سرمایه گذاری مشترک با بنگاه های کوچک است که از طریق ترکیبی از سرمایه گذاری مشترک و کمک های فنی انجام می شود.

شبکه بنگاه های کوچک و متوسط (*SME*) و توسعه خوشه ها

به منظور رقابت بهتر در بازار بنگاه های خرد، کوچک و متوسط در یک صنعت یا صنایع مرتبط می توانند کسب و کارهای جمعی را شکل دهند. مشارکت در میان کسب و کارهای مختلف در محدوده های جغرافیایی خاص، خوشه ها نامیده می شوند، در حالیکه کسب و کارهایی که به صورت گروهی یک هدف مشترک را دنبال می کنند، شبکه ها نامیده می شوند. اصطلاح شبکه سازی، فرایند عمومی ایجاد روابط شبکه سازی را از طریق خوشه ها و شبکه ها تبیین می کند.

گروه های بنگاه های کوچک و متوسط (*SMEs*) به دلایل اقتصادی شکل می گیرند که از مهمترین آنها می توان به فرصت تأمین مواد خام و دیگر مواد به صورت کارآمد، دسترسی به خدمات، توسعه کسب و کار بومی، جذب مشتریان توسط خوشه ها و وجود نیروی کار ماهر اشاره کرد. چنین مشارکت هایی هزینه ها را از طریق صرفه جویی ناشی از مقیاس و افزایش سود در نتیجه توسعه صنعتی، برای هر یک از بنگاه ها کاهش می دهند. همکاری در بین بنگاه ها می تواند به محیطی برای یادگیری تبدیل شود که در آن ایده ها و دانش جهت بهبود محصولات و سود مبادله می شوند. مثال زیر نشان می دهد که چگونه شبکه ها و خوشه های کسب و کار می توانند حمایت شوند و منافع برای بنگاه ها و اقتصاد به همراه داشته باشند.

توسعه شبکه SME در نیکاراگوآ

در سال ۱۹۹۲، سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO)^۱ و دولت نیکاراگوئه قرارداد همکاری را به منظور تدوین راهبردی برای تقویت بنگاه‌های کوچک و متوسط به امضاء رساندند. این برنامه کمک‌های فنی شبکه‌سازی را گسترش داده، درک متقابل را بیشتر کرده و روابط بین بنگاه‌ها (و بین بنگاه‌ها و نهادها) را توسعه داد. این فرایند به بنگاه‌های کوچک و متوسط فرصت داد تا بتوانند به مشکلات انزوای غلبه کنند و از مزیت‌های رقابتی جمعی جدیدی بهره ببرند. در حالیکه قبلاً به صورت انفرادی چنین امکانی وجود نداشت. برنامه یاد شده از نهادهای محلی نیز حمایت کرد و فرایند شبکه‌سازی را از طریق کمک به SMEs برای پیشبرد کارآفرینی مشترک و ظرفیت‌سازی برای اجرای چشم‌اندازها از طریق پروژه‌های توسعه مشترک تسهیل کرد. این واسطه‌های شبکه به عنوان « ادغام‌کننده سیستم »^۲ در سطح محلی عمل می‌کردند و ارتباطات بین بنگاه‌ها و استفاده بهینه از خدمات فنی و مالی موجود را تسهیل می‌کردند.

پروژه مشترک نیکاراگوآ و (UNIDO) برای توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط بر ظرفیت‌سازی‌های محلی تأکید داشتند. مشاوران ملی که در پروژه فعالیت می‌کردند حرفه‌ای‌های محلی بودند که هیچ تجربه بین‌المللی نداشتند و دربارہ شبکه‌سازی یا خوشه‌سازی دانش و اطلاعاتی مستقیمی نداشتند. بنابراین، پروژه برای آموزش به آنان در به هنگام کردن و تخصصی کردن مهارت‌های آنان سرمایه‌گذاری کرد و بنابراین انتظار می‌رود که نتایج این فعالیت‌ها به بهبود و بهتر شدن خدمات برای بنگاه‌ها منتهی شود. مشاوران پروژه‌ها مسئول آموزش واسطه‌های شبکه بودند تا قابلیت‌های ایجاد شبکه‌سازی را توسعه دهند و نتایج را به سراسر کشور تسری دهند. واسطه‌های شبکه از بین نهادهای فعال محلی موجود، بویژه کارآفرینان و سایر پروژه‌های کمک فنی انتخاب می‌شدند.

علاوه بر این، پروژه درصدد تنوع بخشیدن به فعالیت‌ها از جمله آموزش واسطه‌های جدید شبکه، توسعه صنایع ناحیه یا شبکه‌ها و توسعه صنایع یکپارچه به همراه زنجیره تولید بود (مقاطع کاران بنگاه‌های بزرگ برای SMEs با تأکید بر به هنگام‌سازی بنگاه‌های کوچک که به عنوان عرضه‌کنندگان عمل می‌کردند).

این پروژه باعث رشد خوشه‌ها و شبکه‌ها در بین بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) نیکاراگوآ شد. در نتیجه این اقدامات، طی دو سال ۲۲ شبکه توسط تیمی متشکل از هفت

1 . United Nations Industrial Development Organization

2 . System Integrator

مشاور ملی با همکاری مشاور بین‌المللی ایجاد شد. به تدریج شمار بیشتری از نهادهای محلی از واسطه‌های شبکه درخواست خدمات می‌کردند. پروژه نقش مهمی در کمیته ملی برای رقابت و توسعه پایدار ایفاء کرد. این کمیته از سیاست‌گذاران عالی‌رتبه و نمایندگان از بخش خصوصی و دانشگاهی تشکیل می‌شد. کمیته یاد شده نقش مهمی در خصوص طراحی و تدوین سیاست‌های توسعه *SME* در مذاکرات ملی دارد.

در این پروژه شبکه‌سازی کسب و کار توسط دولت نیکاراگوآ برای موفقیت پروژه حمایت اولیه برای مشارکت بسیار حائز اهمیت بوده است. ابتدای پروژه، گفتگوها و مذاکرات برای سیاست‌گذاری محلی و سیاست‌های توسعه کسب‌وکار را تسهیل کرد، و توانست کسب و کار شبکه را به عنوان کلید راهبرد توسعه *SME* برای نیکاراگوآ ارایه کند. در حال حاضر توسعه شبکه یکی از ابزارهای اصلی رویکرد دولت برای حمایت از بخش خصوصی است. وانگهی، مشارکت بخش خصوصی باعث شد تا پروژه به عنوان یک مدل هماهنگی نهادی مطرح شود این فرایند پروژه را قادر ساخت تا دسترسی مردم محلی را به منابع بیشتر کند. در مرحله بعد مشارکت بخش دولتی باعث شد تا چشم‌انداز برای پایداری پروژه شفاف‌تر باشد. در بلندمدت انتظار می‌رود پروژه شبکه‌سازی توسط هم‌تایان بخش عمومی مورد توجه قرار گیرد و سرانجام به صورت یک نهاد مستقل مطرح شود.

EcoHamaca: شبکه‌سازی تولیدکنندگان تخت خواب^۱

یکی از نمونه‌های موفق که توسط ابتکار نیکاراگوآ و سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (*UNIDO*)، حمایت و پشتیبانی شد، پروژه *EcoHamaca*، بود. پروژه *EcoHamaca* شبکه‌ای متشکل از ۱۱ بنگاه کوچک در نیکاراگوآ است که در تولید صنایع تخت خواب فعالیت دارند. هر بنگاه حدود ۱۵ نفر را در استخدام دارد و با سایر تولیدکنندگان تخت خواب رقابت می‌کند. پس از مذاکره با کارشناسان *UNIDO* در اوایل سال ۱۹۹۷، از تولیدکنندگان درخواست شد تا با همکاری بیشتری با یکدیگر برای اجرای راهبرد توسعه صادرات اقدام کنند. پس از آن، در مارس ۱۹۹۷ دولت از *UNIDO* تقاضای کمک کرد در آگوست همان سال یک گروه رسمی قانونی به عنوان انجمن تولیدکننده با عضویت ۱۱ عضو تشکیل شد.

از طریق پروژه شبکه‌سازی *UNIDO*، تولیدکنندگان برای استانداردسازی تولیدات خود، کمک‌های فنی دریافت کردند. بنابراین، بنگاه‌ها توانستند به صورت جمعی کیفیت و طراحی محصولات خود را بهبود دهند و یک سیستم قیمت‌گذاری را توسعه دهند. سرانجام تولیدات

آنان به حجم مناسبی برای صادرات رسید. به منظور تولید محصولات سازگار با محیط زیست و قابل صادرات، گروه تولیدکنندگان که قبلاً از چوب سدر که گونه‌ای در حال انقراض بود استفاده می‌کردند، آن را با گونه‌های فراوان‌تر چوب، جایگزین کردند و برای رنگ تختخواب نیز از رنگ‌های طبیعی استفاده کردند. سپس تولیدکنندگان، نامگذاری تجاری مشترک با نام «ساخته شده در 'masaya'» به منظور اشاعه هویت محلی خود موافقت کردند. تا سال ۱۹۹۹، شبکه در حال صادرات بیش از ۳۰۰۰ تخت خواب در ماه بود که این تخت خواب‌ها در فنلاند، پرو، سوئد و ایالات متحده مشتریانی دائمی داشته است.

ضمناً *Ecohamaca* به منظور توسعه فعالیت‌های مشترک شان و حفظ توان رقابت، مدیری را استخدام کرد که وظیفه او شناسایی فرصت‌های یادگیری رسمی از تولیدکنندگان، تضمین کمک‌های مالی و فنی از بنگاه‌های کوچک و متوسط و تدوین راهبردهای بازاریابی در اینترنت بود.

خوشه پارچه‌های نقاشی شده دستی جیپور هند؟

شهر جیپور در ایالات راجستان، محل گروهی از صنعتگران است که در تهیه پارچه‌های نقاشی شده تخصص دارند. این پارچه‌ها، نوعی از پارچه است که در آن از طرح‌های سنتی اقوام مختلف و از رنگ‌های گیاهی سازگار با محیط زیست برای تولید پارچه‌های رنگی استفاده می‌شود. بیش از ۵۵۰ بنگاه کوچک در تولید این نوع از پارچه‌ها فعالیت دارند که حدود ۱۰۰۰۰ کارگر در این بنگاه‌ها مشغول به کار هستند. در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، تقاضا برای این پارچه‌ها در سطح ملی و بین‌المللی افزایش یافت، اما تولیدکنندگان سنتی در جیپور نمی‌توانستند این تقاضاها را برآورده کنند. همچنین افزایش رقابت ناشی از محصولات جایگزین نیز باعث شده بود تا شاغلین این صنعت از سوی بازار تحت فشار قرار بگیرند.

به دنبال آن، یونیدو مطالعه‌ای را در زمینه شناسایی گروه‌های صنعتگر در سال ۱۹۹۶ انجام داد و سپس توصیه‌هایی را برای کمک به باز توانی و تقویت این کسب و کارهای خرد ارایه کرد (۱). این توصیه‌ها شامل توسعه خوشه‌ها و ارتباط درونی بنگاه‌های مشابه در بخش‌های خاص به منظور افزایش هماهنگی و همکاری و دسترسی به سود بیشتر بود. این کار به صورت انفرادی برای بنگاه‌ها امکان پذیر نبود. علاوه بر این، یونیدو برای توسعه سیاست‌های صنعتی هماهنگ، شناسایی و اجرای اقدامات مسنجم و حمایت از کارآفرینی، توصیه‌هایی را نیز برای ارتقای روابط و پیوندها بین بخش‌های خصوصی و دولتی ارایه کرد. این اقدامات باعث بازسازی خوشه‌های

کسب و کار صنعتگران پارچه شد. علاوه بر این، این اقدامات باعث شد تا آنان به بازارهای بین‌المللی بیشتر دست پیدا کنند و فعالیت‌های خود را توسعه دهند.

بازسازی خوشه‌های تولیدکنندگان پارچه‌های سنتی

بررسی و مطالعه یونیدو از محدودیت خوشه‌ها و قابلیت‌های بالقوه آنان برای رشد حکایت داشت. این مطالعه قابلیت‌های بالقوه و ناشناخته صنعتگران سنتی در خوشه‌ها را به منظور هدف‌گیری و دسترسی به بازارهای ملی و جهانی آشکار کرد. از مهمترین محدودیت‌ها می‌توان به نبود انجمن‌های فعال، ظرفیت محدود و ناکافی بودن دسترسی به خدمات مالی اشاره کرد. هدف برنامه اقدام، توسعه روش‌های تولید سنتی و بهبود استانداردهای زندگی صنعتگران اعلام شد. برنامه اقدام یاد شده خوشه‌ها را بازسازی کرد و پیوندهای بین بنگاه‌های مختلف را بهبود داد و طراحی‌ها، تولید و ظرفیت بازاریابی بنگاه‌ها را توسعه داد و توانست به تقاضای بازار پاسخ دهد و سرانجام باعث بهبود خدمات حمایتی کسب و کار شد.

آیا این سیستم کارکرده است؟

در اثر مداخله یونیدو، یکی از انجمن‌های صنعتگران با نام انجمن تعاونی *Calico printer* (*CALICO*)^۱ بازسازی شده است. در نتیجه این فرایند، تعداد اعضای آن از ۲۶ صنعتگر در سال ۱۹۹۷ به ۱۲۰ صنعتگر در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت و برای این منظور نیز نمایشگاهی عمومی تشکیل شد. علاوه بر این، پس از دو سال کمک از سوی یونیدو، چهار شبکه رسمی جدید (که همه آنها از تولیدکنندگان زن تشکیل می‌شد) و چهار شبکه غیررسمی تشکیل شد. در ادامه کنسرسیومی از صادرکنندگان پارچه (*COTEX*)^۲ نیز شکل گرفت. تا سال ۱۹۹۹، از ۱۵۵ بنگاه موجود در خوشه تولیدکنندگان پارچه سنتی، ۴۰ بنگاه ظرفیت‌های خود را توسعه داده بودند، ۲۰ بنگاه وارد بازارهای بین‌المللی شدند و ۲۵ بنگاه ظرفیت طراحی خود را بهبود دادند، ۸۰ بنگاه با نهادهای مختلف پیوندهای منظمی با بازار برقرار کردند، ۱۵ بنگاه اعتبار بانکی دریافت کردند، ۲۲ بنگاه دوره‌های آموزش بازاریابی طی کردند و ۵۵ بنگاه نیز در مورد بازاریابی و کارآفرینی آموزش دیدند. شایان ذکر است که بانک ملی توسعه کشاورزی و روستایی هند^۳ در رشد خوشه‌ها ایفاء نقش کلیدی کرد. پس از آن، در سال ۱۹۹۸، به منظور شرکت در نمایشگاهی در شهر جیپور،

- ۱ . Calico Printers Co-operative Society
- ۲ . Consortium of Textile Exporters
- ۳ . National Bank for Agriculture and Rular Development

بانک ۲۵ درصد هزینه‌ها را برای خوشه صنعتگران تأمین کرد. این کار باعث بهبود و توسعه قابل توجه خوشه صنعتگران شد. سایر نهادها نیز با یونیدو مشارکت کرده و در این زمینه کمک‌هایی ارائه کردند. بانک توسعه صنایع کوچک هند (SIDBI)^۱ و موسسه ملی طراحی^۲ فعالیت‌هایی را در زمینه آموزش، توسعه، طراحی، آموزش‌های فنی و معرفی سازوکارهای تأمین اعتبار جدید آغاز کردند. این بانک برای مداخله بیشتر براساس برنامه توسعه صنعت روستایی خوشه‌ای را تصویب کرد.

بانک‌های تجاری نیز نقش آفرینی در توسعه خوشه‌های تولیدات سنتی پارچه را در دستور کار قرار دادند. پس از سیل سال ۱۹۹۱، بانک‌های تجاری اعطای وام به این کسب و کارهای کوچک مقیاس را به حالت تعلیق در آوردند و عملاً هیچ‌گونه وثیقه‌ای را قبول نمی‌کردند. به محض اینکه در سال ۱۹۹۷ شبکه‌ها با کمک یونیدو دوباره ایجاد شدند، رییس CALICO، که یکی از تجار خوشنام از Sanganer بود، در مذاکراتی که با بانک‌های تجاری داشت، موفق شد رضایت آنان را برای برقراری دوباره قرض به بنگاه‌های کسب و کار جلب نماید. تعاونی CALICO به منظور دریافت وام، فرایند تأمین مالی را با تأمین وثیقه برای اعضای خود و پیش از ارسال مدارک به بانک‌های تجاری تأمین می‌کرد. به این ترتیب، در مدت یک ماه، ۱۵ تفاهم‌نامه اعطای وام بین بانک‌های محلی و مدیران CALICO به امضاء رسید. براین اساس اعطای وام‌ها به میزان قابل توجهی افزایش یافت و مدیران بانک با فعالیت‌های CALICO آشنا شدند و درباره پروژه‌های آینده پرسش‌هایی را مطرح می‌کردند و سرانجام قابلیت‌های بالقوه دریافت‌کنندگان وام‌ها را شناسایی می‌کردند. خوشه‌ها از زمانی که توسعه پیدا کرده‌اند وابستگی چندانی به یارانه‌ها نداشتند. سهم سازمان توسعه صنعتی (UNIDO) از ۵۰ درصد در نمایشگاه محصولات اول در سال ۱۹۹۸، به ۷ درصد در آخرین نمایشگاه محصولات که یکسال و نیم بعد از نمایشگاه اول برگزار شد، کاهش یافت.

صندوق‌های کمک به بنگاه‌های کوچک (SEAFs)^۳

صندوق‌های کمک به بنگاه‌های کوچک، یک سازمان غیردولتی مستقر در ایالات متحده و آلمان است که هدف آن توسعه اقتصادی و کارآفرینی در کشورهای در حال توسعه و کشورهای در حال گذار اقتصادی است. پس از جدا شدن SEAF از سازمان توسعه بین‌المللی CARE در سال

- 1 . Small Industries Development Bank of India
- 2 . National Institute Design
- 3 . Small Enterprise Assistance Funds

۱۹۸۹، SEAF فعالیت‌های خود را در اروپای مرکزی و شرقی شروع کرد و سپس این فعالیت‌ها را در آمریکای لاتین توسعه داد. در حال حاضر این فعالیت‌ها در آسیا نیز گسترش یافته است. SEAF در سال ۲۰۰۱، با اعتباری معادل ۱۴۰ میلیون دلار، ۱۶۰ سرمایه‌گذاری به ارزش ۴۵ میلیون دلار انجام داد. در مجموع این نهاد ۱۴ صندوق سرمایه‌گذاری تجاری را در سراسر دنیا مدیریت می‌کند. سرمایه‌گذاری‌ها از ۱۰۰۰۰۰ دلار تا ۱/۵ میلیون دلار در نوسان است که حداقل سهم SEAF در این سرمایه‌گذاری‌ها ۲۵ تا ۴۹ درصد است.

صندوق کمک به بنگاه‌های کوچک (SEAF) منابع مالی بنگاه‌هایی را تأمین می‌کند که بسیار کوچک هستند و تمایل به همسوس شدن و همکاری با سرمایه‌گذاران خارجی، بانک‌های تجاری یا بانک‌های توسعه دارند. این بنگاه‌ها معمولاً ۱۰ تا ۱۰۰ کارکن دارند و درآمد سالانه آنها ۲۰۰۰۰ تا ۲ میلیون دلار است. رویکرد آنها شبیه بنگاه‌های دارای سرمایه خطرپذیر^۱ است. به مانند یک شریک، این صندوق، کمک‌های مالی و فنی و خدمات مبتنی بر عوارض به شرکت‌ها ارائه می‌کند تا رشد کنند و در صنعت باقی بمانند تا بتوانند به مرحله بلوغ که معمولاً ۵ تا ۱۰ سال طول می‌کشد، برسند. گرچه SEAF یک نهاد غیرانتفاعی با اهداف توسعه‌ای است، اما هر کدام از صندوق‌های سرمایه‌گذاری را به صورت مجزا و برای سود بردن هر نهاد، مدیریت می‌کند. تا پایان سال ۲۰۰۰، میانگین فعالیت‌های SEAF، از افزایش درآمد ۸۰ درصدی حکایت داشت. رشد اشتغال نیز قابل توجه بود. در نتیجه سرمایه‌گذاری صندوق حدود ۷۰۰۰ شغل ایجاد شده است. تا آوریل سال ۲۰۰۰، SEAF، ۹ بنگاه از ۳۷ بنگاه‌های سرمایه‌گذار خود را بفروش رساند که در نتیجه آن حدود ۳۲ درصد بازگشت سرمایه داشته است.

معمولاً SEAF برای کمک به ایجاد بنگاه‌های نوظهوری که به سرمایه خارجی و حمایت مدیریتی برای رشد نیاز دارند، عملیات خود را با راه‌اندازه صندوق سهام SME در مناطق و کشورها آغاز می‌کند. به محض اینکه بنگاه شناسایی شد، SEAF حداقل سهام بنگاه را خریداری می‌کند و سپس از طریق ارائه کمک‌های فنی به بنگاه کمک می‌کند تا رشد کند. مدل «سهام به علاوه کمک»^۲، کمک‌های فنی به همراه کمک‌های مالی برای توسعه ظرفیت در مدیریت و تخصص SME ارائه می‌دهد و رابطه بین مدیران بنگاه را برای رسیدن به رشد برقرار می‌کند. کمک‌های فنی در مدیریت مالی، بازاریابی، حسابداری و سایر زمینه‌ها به بنگاه به ازای پرداخت هزینه، ارائه می‌شود. مشاورین متخصص که توسط کمک‌کننده‌ها حمایت مالی می‌شوند، نیز در صورت نیاز در دسترس می‌باشند. همچنین SEAF دریافته است که این حمایت‌های داخلی

1 . Venture Capital

2 . Equity Plus Assistance

از بنگاه‌ها، به بنگاه‌های کوچک کمک کرده است تا سریع‌تر رشد کنند. این بنگاه حدود ۵۰ درصد از هزینه‌ها را از طریق حق مشاوره و بازگشت سهام برمی‌گردانند، در حالیکه بقیه از طریق وام‌ها و کمک‌های بلاعوض از سوی موسسات توسعه‌ای تامین مالی می‌شوند.

مثال‌هایی از سرمایه‌گذاری‌های SEAF

در آگوست سال ۲۰۰۰، SEAF برای بازسازی فعالیت‌های مدیریت بنگاه کوچک *Jolyka* در سه *Cochabamba* در بولیوی حمایت کرد. در حال حاضر این بنگاه برای تامین چوب از جنگل‌های مدیریت شده آمازون برای تولید کف‌پوش‌های با کیفیت بالا از روش‌های پایدار استفاده می‌کند. SEAF پس از سرمایه‌گذاری اولیه به مبلغ ۸۶۰۰۰۰ دلار، به بنگاه برای بازسازی تراز مالی و مذاکره درخصوص بدهی‌ها برای دستیابی به سود بیشتر کمک کرد. ساختار جدید بنگاه به تولید آن بسیار کمک کرده است. این بازسازی باعث شد تا درآمد سالانه آن از ۸۵۰۰۰۰ دلار به ۲/۲ میلیون دلار در سال افزایش یابد. این بنگاه در حال حاضر ۱۱۵ نفر را به کار گرفته است. در حالی که شمار آنها در زمان سرمایه‌گذاری SEAF در سال ۲۰۰۰، ۷۵ نفر بود. علاوه بر این، SEAF به بنگاه برای مذاکره در انعقاد قرارداد با شرکت‌های بزرگ آمریکایی کمک کرد و شرکت *Jolyka* را به نمایشگاه تجاری در آمریکای شمالی معرفی کرد. این تماس‌های بین‌المللی به شرکت *Jolyka* کمک کرد تا به یکی از ۷۰ صادرکننده اول در کشور بولیوی تبدیل شود.

با توجه به شناخته شدن *Jolyka* به عنوان تولیدکننده با کیفیت برتر و کالای سازگار با محیط زیست، انتظار می‌رود میزان فروش آن در سال ۲۰۰۰ به چهار میلیون دلار برسد. به منظور توسعه پایدار صنایع چوب در بولیوی، بنیانگذاران *Jolyka* بنیاد *Jolyka* را در سال ۱۹۹۸ بنا نهادند، تا به مردم بومی در مورد بازاریابی و فروش و همچنین مدیریت پایدار جنگل آموزش دهند.

لهستان: هلدینگ کتابفروشی Centrum

هلدینگ کتابفروشی *centrum* در لهستان مستقر است. صندوق‌های کمک بنگاه‌های کوچک (*SEAF*) در سال ۱۹۹۶ در این هلدینگ سرمایه‌گذاری کرد. این هلدینگ یکی از نمونه‌های بارز از بنگاه‌هایی است که به کمک *SEAF* سود آور شد. علاوه بر حمایت‌های مالی، *SEAF* در مراحل اولیه فعالیت‌های شرکت نهاده‌هایی را مانند کنترل کامپیوتری و سیستم‌های مدیریتی ارائه کرد. کمک‌های بلاعوض فنی از سوی کمک‌کننده‌ها نیز به رشد شرکت کمک کرده است. در سال ۱۹۹۶، هلدینگ *centrum* کسب و کاری با چشم‌انداز روشن مطرح شد، که ۸۶ کارمند داشت که در آپارتمان بنیان‌گذار این شرکت کار می‌کردند. در سال ۲۰۰۱، شرکت

به صورت زنجیره‌ای در کشور با هفت مرکز توزیع، ۵۰ فروشگاه کتاب و ۴۴۶ کارمند رشد کرد و درآمد سالانه آن به ۱۷/۶ میلیون دلار رسید.

استونی: شرکت نقشه برداری Regio

شرکت تکنولوژی *Regio* اولین شرکتی در کشور استونی بود که از *SEAF* کمک دریافت کرد. صندوق *SEAF* به این شرکت توصیه‌های مدیریت راهبردی را پیشنهاد کرد. صندوق یاد شده به این شرکت کمک کرد تا تولید و عملیات خود را گسترش دهد. شرکت *Regio* در زمینه عملیات فروش کاغذ و تهیه نقشه‌های فعالیت داشت. وقتی که *SEAF* در سال ۱۹۹۸، ۱۴۰۱۴۲ دلار در این شرکت سرمایه‌گذاری کرد و ۲۸/۶ درصد از سهام شرکت را در اختیار گرفت، به شرکت توصیه نمود تا به سوی خدمات با ارزش افزوده زیاد و بهبود مدیریت مالی، بازاریابی و سازماندهی کسب و کار گام بردارد. در سال ۲۰۰۰، *SEAF* گفتگوها و مذاکراتی را با گروه صنعتی *DONE* جهت خرید شرکت *Regio* آغاز کرد. این گفتگوها سرانجام به فروش ۱۰۰ درصد سهام *Regio* با مبلغ ۳/۹ میلیون یورو شد.

نقش موسسه مالی بین المللی (IFC) ۱

در سال ۱۹۹۶، *SEAF* همکاری خود را موسسه مالی بین المللی (*IFC*) بانک جهانی از طریق یک خط اعتباری ۶۰۰۰۰۰ دلاری آغاز کرد. از زمان سرمایه‌گذاری سال ۱۹۹۸، *SEAF* در مقدونیه، این همکاری دو جانبه کارایی را افزایش داد و هزینه‌های مدیریت عملیات *SEAF* را کاهش داده است. از سال ۱۹۹۹، *IFC*، ۱۷ میلیون دلار در چهار صندوق مختلف با مدیریت *SEAF* سرمایه‌گذاری کرده است. صندوق *SEAF* در مارس ۲۰۰۱، ۸۵۰۰۰۰ دلار از تسهیلات ظرفیت‌سازی (*SME*)^۲ را برای کمک به سازماندهی و توسعه خدمات به چندین کشور و منطقه دریافت کرد.

یادداشت پایانی

۱. پیمایش‌های یونیدو در سال ۱۹۹۶، در خصوص خوشه‌های بنگاه‌های کوچک مقیاس نشان داده است که ۳۵۰ خوشه صنعتی، و حدود ۲۰۰۰ خوشه روستایی و صنعتگران در سراسر کشور وجود دارند. این خوشه‌ها حدود ۶۰ درصد صادرات صنعتی هند را به خود اختصاص می‌دهند (*RussoGulatig, Clara*, ۲۰۰۰).

1 . International Finance Corporation

2 . IFC's SME Capacity Building Facility

منابع و مآخذ

- Ceglie, Giovanna, and Marco Dini. 1999. "SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO." Paper presented at the International Conference on Building a Modern and Effective Development Service Industry for Small Enterprises, organized by the Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Rio de Janeiro, Brazil, March 1999. Available: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm>
- Clara, Michele, Fabio Russo, and Mukesh Gulati. 2000. "Cluster Development and BDS Promotion: UNIDO's Experience in India." Paper presented at the International Conference on Business Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance, Hanoi, Vietnam, April 2000. Available: <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>
- International Finance Corporation. 2000. "Partner Profile: Small Enterprise Assistance Funds." *SME Focus 1 (2): 6*. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available: <http://www.ifc.org/sme/html/sme-publications.html>
- 2001a. "The Power of Partners." *SME Focus 2 (2): 1-3*. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available: <http://www.ifc.org/sme/html/smepublications.html>
- 2001b. "Partner Profile: SEAF." *SME Fact Sheets, March*. Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available: <http://www.ifc.org/sme/html/sme-publications.html>
- United Nations Industrial Development Organization. "Cluster Development in India." Document 331112. Available: <http://www.unido.org/doc/331112.htmls>

ابزارها و تمرین‌ها (شماره ۱۲)

نوآوری‌های نهادهای خدمات مالی برای فقرا

فقرا برای دستیابی به خدمات مالی به بازار دسترسی ندارند. هرچند برخی مؤسسات در حال گسترش تامین مالی خرد (پس‌اندازهای بسیار خرد، اعتبارات و سایر خدمات مالی ارایه شده برای مشتریان فقیر) هستند، اما عرضه این خدمات هنوز کمتر از تقاضا است. در سال‌های اخیر، تعدادی از مؤسسات عمومی و غیرانتفاعی از طریق ایجاد بازارهای جدید و محصولاتی که شمار بیشتر و متنوع‌تری از جمعیت را توانمند کنند، روش‌های ابتکاری را برای تامین نیازهای مالی فقرا ارایه کرده‌اند.

گزارش پیش رو پنج نمونه از نوآوری‌های نهادهای را برای تامین خدمات مالی پایدار به فقرا ارایه می‌دهد. این نمونه‌ها به شرح زیر هستند:

- مؤسسه بین‌المللی اکسیون^۱
- کمیته توسعه روستایی بنگلادش (BRAC)^۲
- کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات
- بانک بنگاه‌های خرد کوزوو (MEB-KOSOVO)^۳
- گروه مشاوره کمک به فقیرترین اقشار (CGAP)^۴

اکسیون بین‌المللی

مؤسسه اکسیون بین‌المللی، پیشگام تامین مالی خرد است که از شبکه نهادهای مستقل حمایت می‌کند. بین سال ۱۹۹۱ و ۲۰۰۱، این مؤسسه ۳ میلیون دلار وام به دو میلیون مشتری کم درآمد در منطقه کارائیب، آمریکای لاتین و ایالات متحده وام داد. این نهاد سازمانی دولتی با رویکرد حمایت از بخش خصوصی است. نهاد یاد شده مدل کمک فنی مختص به خود دارد که به مردم کمک می‌کند تا درآمدهای خود را از طریق کارآفرینی افزایش دهند.

فعالیت‌های اکسیون نشان داده است که در شرایط نظارتی مناسب و با مدیریت و فناوری مطلوب، تامین مالی خرد می‌تواند به فقرا و در کسب سود به آنان کمک کند. این فرایند جرقه‌ای است که برخی از بانک‌های تجاری را تشویق می‌کند تا وارد این حوزه شوند. اکسیون اعتقاد دارد

- 1 . Accion International
- 2 . Bangladesh Rural Advancement Committee
- 3 . Micro Enterprise Bank – Kosovo
- 4 . Consultative Group to Assist the Poorest

که حمایت فنی موثر می‌تواند به توسعه شبکه‌ها منتهی شود. اکسیون به مهارت مشتریان خود در زمینه کسب و کار بسیار اهمیت می‌دهد. با دسترسی به ابزارهای اساسی کسب و کار - یعنی سرمایه و آموزش - مشتریان اکسیون می‌توانند راهکارهای خود را با عزت و احترام به سوی افزایش توانمندی اقتصادی پیدا کنند. زمانی که کسب و کار آنان رشد کرد، مشتریان اکسیون امنیت، عزت و احترام خود را بدست می‌آورند و در فعالیتهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اجتماع خود بیشتر مشارکت می‌کنند، بنابراین بتدریج خودشان را توانمند می‌کنند. یکی از مطالعات اکسیون در آمریکای لاتین نشان داد که درآمد خانواده پس از چند وام کوچک، به طور متوسط ۳۰ درصد افزایش یافت. مؤسسه اکسیون با ۲۷ سال تجربه در زمینه تامین مالی خرد در یکی از نیمکره‌های زمین، در سال ۲۰۰۰ درصد درآمد تا مدل خود را برای نخستین بار به قاره آفریقا نیز توسعه دهد. با حمایت گروه تسهیلات ظرفیت‌سازی بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) بانک جهانی^۱، اکسیون توانسته است به شرکای تامین مالی خرد جدید در آفریقای جنوبی و موزامبیک کمک کند و همزمان شبکه‌های موجود در گواتمالا و برزیل را توسعه دهد. اکسیون در هر مورد، برای فعالیت‌ها تسهیلات ۱۰۰۰۰۰ دلاری و در کل تسهیلات ۴۰۰۰۰۰ دلاری ارائه می‌کند. در استانهای شمال غربی کشور برزیل، اکسیون و شرکای محلی مؤسسات تامین مالی خرد جدید ارائه خواهد کرد. در کشور موزامبیک، فعالیت‌های موسسه بر تقویت اعتبارات مشارکتی و پس‌اندازهای بانک که در منطقه *TCHUMA, MAPUTO* نامیده می‌شود، متمرکز خواهد شد. در حال حاضر در این ناحیه فقط ۵ درصد از مشتریان فقیر بالقوه مشمول اعتبارات شده‌اند. علاوه بر این، اکسیون در سال ۲۰۰۱ در کشورهای بنین و زیمباوه نیز اقداماتی را آغاز کرده است.

مؤسسه مالی بین‌المللی^۲ با مؤسسه بین‌المللی اکسیون، در سال ۲۰۰۱ سندی را امضاء کرد تا اکسیون اولین سرمایه‌گذاری خود را در یک مؤسسه وابسته به اکسیون با عنوان *Compartamos* در مکزیک انجام دهد. طی ده سال گذشته *Compartamos* وام قابل توجه‌ای به ۶۰۰۰۰ وام‌گیرنده مکزیک، که بیشتر آنان از زنان تشکیل می‌داند، ارائه کرد. موسسه *Compartamos* با کمک‌های فنی اکسیون و کمک مالی آژانس بین‌المللی توسعه ایالات متحده، فعالیت‌های تامین مالی خرد خود را برای دستیابی به سود بیشتر در قالب یک مؤسسه مجزا با نام *Financiera Compartamos* توزیع کرد. در حال حاضر، مؤسسه مالی بین‌المللی (*IFC*) از طریق ۱/۶۳ میلیون دلار وام و سرمایه‌گذاری‌های عادلانه^۳ مؤسسات جدید را کمک می‌کند. این موضوع باعث خرید ۱۵ درصد

- 1 . World Bank Group's SMEs Capacity Building Facility
- 2 . International Finance Compartamos
- 3 . Equity Investments,

سهام منتشرشده جدید شده و باعث خواهد شد تا تعداد وام گیرندگان در سال ۲۰۰۶ به سه برابر افزایش یابد.

کمیته توسعه روستایی بنگلادش (BRAC): توسعه خدمات مالی برای اقشار بسیار فقیر

بنگلادش محل سکونت بیش از ۲۵ میلیون نفر است که در فقر بسیار شدید زندگی می‌کنند (۱). بویژه در این کشور زنان محرومترین قشر قلمداد می‌شوند. در این کشور، زنان از نرخ مرگ و میر زیاد، کمبود شرایط بهداشتی، دسترسی محدود به اشتغال و نرخ بی‌سودی زیاد در مقایسه با مردان (نرخ با سوادی زنان ۲۹ درصد و نرخ با سوادی مردان ۴۵ درصد است) رنج می‌برند (۲) در سال ۱۹۸۵ کمیته توسعه روستایی بنگلادش (BRAC) در برنامه‌ای ابتکاری، حمایت از فقرا، بویژه زنان بی‌سواد و فاقد زمین که بسیاری از آنان بیوه یا بی‌خانمان بودند را در دستور کار قرار داد. برنامه درآمدزایی برای توسعه گروه‌های آسیب‌پذیر (IGVGD)^۲، با مشارکت دولت بنگلادش و کمیته توسعه روستایی بنگلادش (BRAC) فرصت‌هایی را در اختیار افراد بسیار فقیر برای ایجاد درآمد، ارتقای مهارت‌ها و تبدیل شدن به یک کارآفرین مستقل قرار داده است. برنامه درآمدزایی برای توسعه گروه‌های آسیب‌پذیر (IGVGD) در حال تبدیل به برنامه ملی است. برنامه مذکور از سال ۱۹۹۱ الی ۲۰۰۱، عرضه کمک‌های غذایی و خدمات پس‌انداز و اعتبارات را برای بیش از یک میلیون شرکت‌کننده ارائه کرد. در نتیجه اجرای برنامه، حدود دو سوم از شرکت‌کنندگان از چرخه فقر مطلق رها شدند و سرانجام به مشتریان اعتبارات خرد تبدیل شدند به طوری که نیازی به برنامه‌های تور حمایتی دولت نداشتند (۳).

برنامه چگونه کار می‌کند

برنامه درآمدزایی برای توسعه گروه‌های آسیب‌پذیر (IGVGD)، افراد بسیار فقیر را قادر می‌سازد تا به منابعی دست پیدا کنند که سابقاً از مشارکت و دسترسی به این منابع در مؤسسات مالی محروم بودند. این موضوع باعث شد تا این افراد خود را با برنامه‌های تامین مالی خرد همسو کنند. در چارچوب این برنامه و با مشارکت با دولت‌های مرکزی و محلی و برنامه جهانی غذا^۳، کمیته توسعه روستایی بنگلادش (BRAC) این برنامه را برای کمک به افراد بسیار فقیر برای درآمدزایی از طریق دامداری - شغلی که بیش از ۷۰ درصد زنان فاقد زمین به صورت مستقیم و غیرمستقیم در آن فعالیت دارند - در دستور کار قرار داد. دولت و برنامه جهانی غذا، در بین فقرا

- 1 . Bangladesh Rural Advancement Committee
- 2 . Income Generation for Vulnerable Group Development
- 3 . World Food Program

به مدت ۱۸ ماه گندم رایگان توزیع کردند. کمیته توسعه روستایی بنگلادش نیز آموزش‌هایی را در زمینه فعالیت‌های درآمدزا، حقوق بشر و آموزش‌های حقوقی، تغذیه، مراقبت‌های بهداشتی و اعتبارات ارائه داد. این بسته حمایتی، زنان را آماده می‌کرد تا پس از قطع یارانه‌ها بتوانند به صورت مستمر درآمد کسب کنند.

برنامه (IGVGD) برای تسهیل ورود فقیرترین شهروندان بنگلادشی به برنامه‌های اعتباری منظم سازوکاری را طراحی می‌کند تا به عنوان موتور محرکه مرحله گذار از تور حمایتی به سوی برنامه توسعه بلند مدت‌تر عمل نماید. برنامه درآمدزایی برای توسعه گروه‌های آسیب پذیر دارای سه رکن اصلی کمک غذایی حیوانات، مهارت‌ها و آموزش و خدمات مالی به شکل پس‌اندازها و اعتبارات است. ابتدا، نمایندگان منتخب دولت محلی واجدین شرایط دریافت کنندگان غذایی حیوانات را شناسایی می‌کنند. این برنامه خانوارها را برای شرکت در برنامه IGVGD براساس معیارهای زیرانتخاب می‌کند: الف) آن دسته از خانوارهایی که توسط زنان بیوه یا مطلقه سرپرستی می‌شوند ب) خانوارهایی که صاحب کمتر از یک ایکر زمین بودند و ج) خانوارهایی که درآمد ماهانه آنان کمتر از ۳۰۰ تاکا^۱ (۶ دلار) بود.

برنامه یاد شده به شرکت کنندگان در مورد دامداری، کشت و پرورش سبزیجات و سایر فعالیت‌های مرتبط آموزش می‌دهد. علاوه بر این، برنامه یاد شده باعث می‌شود تا شرکت کنندگان حداقل ۲۵ تاکا (۵ دلار) در ماه در برنامه BRAC پس‌انداز کنند و در جلسات هفتگی شرکت نمایند. به محض اینکه آموزش تکمیل می‌شود، BRAC برای ذی‌نفعان در دو دوره، اعتباراتی را به عنوان سرمایه برای سرمایه‌گذاری اولیه ارائه می‌کند. اولین وام ۲۵۰۰ تاکا (۵۰ دلار) است، به محض اینکه این وام بازپرداخت می‌شود، وام دوم به مبلغ ۴۰۰۰ تاکا (۸۰ دلار) به شرکت کنندگان پرداخت می‌شود. با بازپرداخت دومین وام، شرکت کنندگان به برنامه تامین مالی خرد BRAC و برنامه توسعه روستایی ارتقاء می‌یابند. (۴). همچنین بررسی‌ها نشان داد که حدود ۸۰ درصد برای دریافت وام دوم منتظر می‌مانند، در حالیکه حدود دو سوم به عضویت پیوسته تامین مالی خرد می‌آیند.

نتایج بدست آمده

ترکیبی از برنامه‌های آموزشی، کمک‌های مالی و کمک‌های غذایی شرکت کنندگان را قادر ساخت تا از وابستگی به تورهای ایمنی دولتی رها شوند و بتوانند در برنامه‌های خدمات مالی مستمر به صورت مستقل شرکت نمایند. از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۱، برنامه IGVGD کمک‌های غذایی و

پس اندازه‌ها و خدمات اعتباری را برای بیش از یک میلیون نفر فراهم کرد. در نتیجه این فرایندها، تقریباً دوسوم از شرکت کنندگان از فقر مطلق رها شدند و خود را عنوان مشتریان تامین مالی خرد مطرح کردند و توانستند خود را از برنامه تور ایمنی دولتی رها کنند (۶). طی ژوئن سال ۱۹۹۸ تا ژوئن ۱۹۹۹، حدود ۱۸۰۹۰۰ زن آموزش‌های لازم را دریافت کردند، که از این تعداد ۹۷۲۳۰ نفر با کمک وام‌های خرد *BRAC* توانستند به شغل دائم دست پیدا کنند (۷).

برنامه *IGVGD* موفقیت قابل توجه‌ای در کاهش فقر اقشار بسیار فقیر در کشور بنگلادش داشته است. برای خانوارهایی را که در برنامه *IGVGD* شرکت داشتند، پیش از مشارکت (به سال ۱۹۹۴)، در پایان اجرای برنامه (به سال ۱۹۹۶) و سه سال بعد از اجرای برنامه (جدول ۵ - ۱) بررسی پیمایش طولی تغییرات اقتصادی انجام شد. این بررسی پیمایشی نشان داد که در اوایل دهه ۱۹۹۰، ۱۶ درصد از مجموع خانوارها و ۵۳ درصد از افراد بسیار فقیر در مناطق روستایی بنگلادش فاقد زمین بودند. تقریباً ۸۰ درصد از شرکت کنندگان در برنامه *IGVGD*، فاقد زمین بودند تا سال ۱۹۹۶، این تعداد به ۶۲ درصد از شرکت کنندگان کاهش یافته بود. همچنین ۸۷ درصد از خانوارهای تحت پوشش برنامه *IGVGD* هیچ پوشش حمایتی نداشتند (در مقایسه با ۳۷ درصد از کل افراد بسیار فقیر)، این عدد به ۷۵ درصد در سال ۱۹۹۹ کاهش یافته است (۸). به این ترتیب بیشتر شرکت کنندگان در برنامه از چرخه فقر شدید رها، و مستقل شدند و به کار آفرین تبدیل شوند. علاوه بر این، درآمد کل شرکت کنندگان پس از مشارکت در برنامه *IGVGD* کمیته توسعه روستایی بنگلادش (*BRAC*)، به میزان قابل توجهی افزایش یافت و به بیش از ۳۰ درصد میانگین درآمدها رسید. علاوه بر این، درصد خانوارهای بسیار فقیر به میزان قابل توجهی کاهش یافت و از ۱۸ درصد در سال ۱۹۹۴ به ۲ درصد در سال ۱۹۹۶ و صفر درصد در سال ۱۹۹۹ رسید. روی هم رفته، شرکت کنندگان در برنامه، بهبود وضعیت اقتصادی خود را حتی سه سال از پایان برنامه همچنان حفظ کردند (۹).

جدول ۱۵. تغییرات وضعیت اقتصادی خانوارها در بین خانوارهای شرکت کننده در برنامه IGVD

۱۹۹۹ (سه سال پس از اجرای برنامه)	۱۹۹۶ (پایان برنامه)	۱۹۹۴ (پیش از اجرای برنامه)	شاخص وضعیت اقتصادی خانوار
۷۵	-	۸۵	خانوارهای بدون پوشش حمایتی (درصد)
۳۶	۴۰	۴۲	خانوارهای بدون تخت خواب (درصد)
۴۱۵	۷۱۷	۸۵	درآمد ماهانه خانوارها پیش از بررسی پیمایشی (برحسب تاکا)
۳۱	۶۴	۷	خانوارهای دارای درآمد بیش از ۳۰۰ تاکا (درصد)
۳۷	۳۴	۱۱	خانوارهای دارای پس انداز مشترک با سازمان های غیردولتی (NGOs) (درصد)
۰	۲	۱۸	خانوار دارای تقاضای کمک (درصد)
-	۶۲	۷۸	خانوارهای فاقد زمین (درصد)
-	۱۳	۲۷	خانوارهای فاقد زمین در مجاورت روستا (درصد)
-	۷۲	-	خانوارهای فاقد زمین برای کشت (درصد)

کاربردهای فناوری اطلاعاتی و ارتباطی

نوآوری در عرضه خدمات مالی برای حمایت از فقرا از طریق کاربرد فناوری هایی که به میزان زیادی کارایی را افزایش می دهند، در حال ظهور هستند. در گذشته چنین خدماتی برای مردم فقیر با هزینه هایی کم در دسترس نبود. در اینجا دو مثال شامل فناوری کارت هوشمند و خدمات خودپرداز برای فقرا ارایه می شود.

کارت‌های هوشمند: خدمات ابتکاری بانکداری برای فقرا

کارت‌های هوشمند، به عنوان ابزار فناوری اطلاعات و ارتباطات (*ITC*) نوظهور می‌توانند برای ارائه خدمات به فقرا توسط مؤسسات مالی به صورت مؤثری مورد استفاده قرار گیرند. کارت هوشمند کارت‌های پلاستیکی، مانند کارت اعتباری است که یک میکروچیپ (ریزپردازنده) در آن تعبیه شده است که هم وام دهنده و هم وام گیرنده می‌توانند فعالیت‌های وام خود در مورد تراکنش‌های مالی، بیلان مالی و دفتر وام‌ها را در آن ثبت کنند. این کارت‌های هوشمند، امکان ثبت سابقه مشتریان را از طریق ثبت الکترونیکی فراهم می‌کنند. تراکنش‌های مالی کارت هوشمند، سریع‌تر از ماشین‌های سخنگوی سنتی^۱ است. استفاده از این کارت‌ها بسیار ساده است و به سواد چندانی نیاز ندارد و کاملاً در برابر جعل و کلاهبرداری ایمن است. علاوه بر این، کارت‌های هوشمند، به منظور تطبیق با حساب‌ها از طریق کاهش زمان محاسبه حساب‌ها، حسابرسی شفاف‌تری از ردیابی تراکنش‌های مالی ارائه می‌کند (۱۰).

مؤسسات تامین مالی خرد، به مؤسسات خرد و متوسطی گفته می‌شود که به طور متوسط حدود ۳۵ الی ۵۰ درصد از سبد سرمایه‌گذاری^۲ آنها را هزینه‌های بالاسری تشکیل می‌دهد (۱۱). کارت هوشمند با کاهش هزینه‌ها، از قابلیت بالقوه زیادی برای افزایش کارایی همه مؤسسات تامین مالی خرد (*MFIs*)، بویژه مؤسسات مالی خرد و متوسط دارند. از طرف دیگر، این ویژگی ارائه خدمات به شمار زیادی از فقرا امکان‌پذیر می‌سازد.

در گذشته بانک‌های تجاری تمایل چندانی به ارائه خدمات به کسب و کارهای کوچک نداشتند، زیرا هزینه‌های مبادله آنها بسیار زیاد بود، اما در حال حاضر با نوآوری‌هایی که در زمینه فناوری‌ها حاصل شده است، بسیاری از این بانک‌ها نیز به ارائه خدمات کسب و کار به فقرا علاقمند شده‌اند. در حال حاضر مؤسسات مالی در هند و سوازیلند از کارت‌های هوشمند حاوی میکروچیپ (ریزپردازنده) که اطلاعات سوابق اعتباری مشتریان در آنها ذخیره شده است، برای کاهش تراکنش‌های مالی و ایجاد سوابق اعتباری، استفاده می‌کنند.

هند: مؤسسه مالی خرد *Swayam Krishi Sangam*

مؤسسه مالی *Swayam Krishi Sangam* (*SKS*) مؤسسه مالی خرد است که در منطقه *Narayankhed* در ناحیه *Medak* در ایالت آندراپرادش هند، در منطقه‌ای خشک فعالیت می‌کند. در این منطقه، روستائیان بسیار فقیری زندگی می‌کنند که به صورت دائم به قرض

1 . Traditional Teller Transaction

2 .Portfolios

دهندگان^۱ (سلف خران) بدهکار هستند. با الگوبرداری از جوایز نوآوری های حامی فقرا، SKS در سال ۱۹۹۸ توسط *Vikam akula*، که فرزند یک مهاجر هندی در ایالت متحده بود، راه اندازی شد. آقای *Vikam akula* پس از ملاقات با محمود یونس و بانک گرامین در بنگلادش تمایل خود را برای توسعه خدمات مالی به فقرا اعلام کرد.

مؤسسه SKS ۲۰ درصد از فقیرترین جمعیت را هدف گذاری کرد. این مؤسسه، برای اعطای کمک های مالی، فعالیت های فقیرترین مردم منطقه را مورد حمایت قرار داد. برای اهدای کمک ها از سوی مؤسسه، افراد از طریق مصاحبه ها و بررسی های پیمایشی انتخاب می شدند. معمولاً شرکت کنندگان در مصاحبه زنانی از خانواده های فقیر بودند که درآمد سالانه آنها کمتر از ۲۰۰۰۰ روپیه (۴۵۰ دلار) در سال بود (۱۲).

مؤسسه SKS دو حساب پس انداز و چهار وام به مشتریان خود ارائه می کرد. این کار از طریق فرایندهای مشارکتی انجام می شد. مؤسسه وام های عمومی و فصلی با نرخ بهره ۲۰ درصد، وام های مصرفی از صندوق های گروهی با نرخ بهره صفر درصد و وام های اضطراری با نرخ بهره صفر درصد ارائه می کرد. بیشتر اعضا، وام معمولی ۵۰ دلاری را در اولین سال و وام های ۱۰۰ دلاری را در دومین سال باز پرداخت می کردند. وام گیرندگان عموماً از منابع مالی برای بنگاه های کوچک کشاورزی یا پرورش احشام استفاده می کردند.

در اگوست سال ۲۰۰۰، مؤسسه SKS برای بهبود و کوتاه کردن ثبت مبادله های مالی در جلسات گروهی که اغلب ۹۰ دقیقه به طول انجامید، استفاده از کارت های هوشمند را در یکی از شعبات خود آغاز کرد. کارکنان مؤسسه یک کامپیوتر دستی را به جلسات گروهی می بردند و در آنجا اطلاعات همه اعضا را از کامپیوتر دفاتر شعبات دانلود می کردند. به هر یک از اعضا یک کارت هوشمند داده شد که در آنها اطلاعات و تراکنش های مالی آنها را به صورت الکترونیکی ذخیره می شد. همچنین به هر دهکده یک دستگاه کامپیوتر بدون امکان ویرایش^۲ داده شد، از این طریق اعضا می توانستند حساب های خود را کنترل کنند.

مؤسسه SKS درصدی است تا کاربرد این فناوری را در سایر شعبات خود نیز توسعه دهد. بنابراین پیش بینی می شود که در نتیجه این اقدامات صرفه جویی های زیادی در زمان و هزینه حاصل شود. علاوه بر این، کارت هوشمند این امکان را برای کارکنان مؤسسه بوجود می آورد که به جای دو مراجعه برای اخذ وام به سه مراجعه پاسخ دهند. همچنین با هزینه مازاد کارت ها و ترمینال ها، هر شعبه حدود ۲۰۰۰ دلار در سال صرفه جویی خواهد کرد. کامپیوتری کردن ثبت

1 . Money Lenders

2 . Read - only

مالی احتمال خطاها را به حداقل کاهش خواهد داد و به مشتریان مدیریتی با سریع‌ترین امکان پاسخگویی اطلاعاتی ارایه خواهد کرد.

سوازیلند: صندوق رشد کسب و کار سوازی (SBGT)^۱

در سوازیلند، صندوق رشد کسب و کار سوازی (SBGT) با حمایت سازمان‌های کمک‌کننده، کارت‌های هوشمندی برای مشتریان خرد خود منتشر می‌کند. مشتریان از کارت‌های هوشمند برای دستیابی به منابع مالی و بازپرداخت وام‌ها در شعبات بانک‌های تجاری در سراسر کشور که دارای ترمینال‌های کارت خوان هوشمند هستند، استفاده می‌کنند (۱۳). صندوق SBGT یک خط اعتباری با بانک‌های تجاری ایجاد کرده است. این خدمات به صورت رایگان به SBGT ارایه می‌کند. صندوق SBGT، اطلاعات تراکنش‌های روزانه را با تجزیه و تحلیل جریان نقدینگی، تکمیل می‌کند. این کار امکان پایش ساده و دقیق پرداخت‌ها^۲ و بازپرداخت‌ها^۳ را امکان‌پذیر می‌سازد.

سیستم یاد شده، صندوق SBGT را قادر ساخته است تا به عنوان یک بانک مجازی با ترمینال‌های کارت هوشمند در شبکه بانکداری کشور فعالیت کند. صندوق SBGT حدود ۱۰۰۰۰۰ دلار در فناوری کارت هوشمند و نرم‌افزار بانکداری سرمایه‌گذاری کرده است. صندوق در نظر دارد تا در آینده تمامی تراکنش‌های مالی را از طریق تلفن و به صورت برخط (Online) در دسترس قرار دهد. همچنین در آینده خدمات پس‌انداز را نیز توسعه خواهد داد.

خدمات ATM برای مردم فقیر: بانک الکترونیکی^۴ آفریقای جنوبی

بانک استاندارد آفریقای جنوبی، پیشگام در پروژه‌های آزمایشی است. این بانک، بانکی تجاری است که می‌تواند برای ارایه خدمات مناسب با هزینه‌های نازل به مشتریان، از اطلاعات بازار و نوآوری‌های فنی استفاده کند. در سال ۱۹۹۳، بانک استاندارد برای ارایه خدمات بانکداری به فقیرای شهری بانک الکترونیکی (E-bank) را ایجاد کرد. بانک الکترونیکی، خدمات طراحی شده و هدفمندی را با هزینه‌های اندک به جوامع فقیر ارایه می‌دهد. بانک الکترونیکی فناوری ابتکاری خدمات خودپرداز را با کارکنان آموزش دیده تلفیق کرده و از این طریق به مشتریان خود خدمات الکترونیکی ارایه می‌دهد. بانک الکترونیکی ابتدا حساب پس‌انداز (بدون چک و

1 . Swazi Business Growth Trust
 2 . Disbursements
 3 . Repayments
 4 . E-bank

بدون رمز ورود) ارایه می‌دهد و به همه مشتریانی که حساب‌های پس‌انداز آنان بیشتر از ۲۵۰ راندا (۵۶ دلار) باشد، بهره پرداخت می‌کند. مشتریان نیز سود را به صورت نقدی و سپرده دریافت می‌کنند. پس از دریافت، آنها می‌توانند به صورت مطمئن پول را به حساب اقوام یا سایرین در این سیستم در هر کجای کشور واریز نمایند (۱۴). سپرده‌گذاران با حداقل بیان مالی منظم، برای دریافت جوایز واجد صلاحیت شناخته می‌شوند و به صورت خودکار جایزه ۱۵۰۰ راندی یا ۳۳ دلاری پوشش بیمه عمر را دریافت می‌کنند.

خروجی‌های بانک الکترونیکی در کیوسک‌هایی که در پیاده‌روها نصب شده است، قرار داده می‌شود. این کیوسک‌ها با رنگ‌های زیبا طراحی می‌شوند، و برای تبلیغات یا درج دستورالعمل‌هایی در آن، دارای صفحه نمایش ویدئویی هستند. صفحه خودپرداز، تصاویر گرافیکی و همچنین متن را نمایش می‌دهد. هر کیوسک دارای سه یا چهار گزینه است که با چند زبان محلی سخن می‌گوید.

پس از راه‌اندازی این سیستم، در اولین سال فعالیت، بیش از ۱۵۰۰۰۰ مشتری، حساب‌های بانکی الکترونیکی ایجاد کردند. هزینه‌های توسعه، بازاریابی و عملیات توسط مشتریان بانک الکترونیکی تأمین می‌شود و ارایه خدمات آنها نیز بندرت در طول زمان قطع می‌شود. در سال ۱۹۹۶، این بانک، با بانک استاندارد ادغام شد و نام آن به اتوبانک *E* و برنامه *E* تغییر یافت. یکی از ویژگی‌های کارت‌های برنامه *E* این است که می‌توان از آنها در مغازه‌های خرده‌فروشی از جمله فروشگاه‌های «بردار و بپرداز»^۳ در کشور خرید کرد. هزینه ثابت مدیریت حساب‌های برنامه *E* نیز نصف هزینه‌های روش‌های سنتی است.

در می‌سال ۱۹۹۷، بانک استاندارد حساب ۵۷۰۰۰۰ مشتری دارای بیان مالی اندک را به برنامه *E* تبدیل کرد. علاوه بر این، *E* بانک، ۶۰۰۰۰۰ دارندگان حساب جدید را در مدت ۱۰ ماه از اواخر سال ۱۹۹۶ تا اواسط سال ۱۹۹۷ جذب کرد. پس از سه سال فعالیت، حدود ۴/۱ میلیون دارندگان حساب *E* بانک، از ۷۰ مرکز اتوبانک *E* استفاده کردند. در سال ۱۹۹۷، حدود ۵/۱۸ میلیون تراکنش مالی در اتوبانک *E* انجام شد که از این تعداد حدود ۶/۲۴ درصد کل تراکنش‌های مالی بانک استاندارد را شامل می‌شده است. تا سال ۲۰۰۲، انتظار می‌رود بیش از ۵۰ میلیون تراکنش مالی اتوبانک *E* انجام شود که از این تعداد حدود ۵/۴۲ درصد کل تراکنش‌های مالی بانک استاندارد را شامل خواهد شد.

1 . Rand

2 . Auto Bank E and E Plan

3 . Pick and Pay

بانک بنگاه‌های خرد کوزوو: مدل تامین مالی خرد

بانک بنگاه‌های خرد کوزوو (*MEB . KOSOVO*) طی دوران درگیری و پس از درگیری‌های داخلی در کوزوو، در اواخر سال ۱۹۹۹ راه‌اندازی شد و به عنوان بازیگری کلیدی در تأمین خدمات مالی شکل گرفت. این بانک پس از ناآرامی‌های داخلی کوزوو، به عنوان اولین و تنها مؤسسه تجاری ضابطه‌مند ۵۳/۲ میلیون دلار سپرده‌گذاری انجام داد که از این رقم ۱/۲ میلیون دلار را به صورت وام به ۳۱۱ بنگاه کوچک و متوسط ارائه کرد. علیرغم افتتاح ۱۰۰ حساب جدید که در هر روز کاری باز می‌شد، هنوز میزان تقاضا بیشتر از عرضه بود. بانک بنگاه‌های خرد پس از حدود شش ماه ارائه خدمات مالی به مشتریان کم درآمد، سودآوری خود را نشان داد. هرچند، بانک یکی از بغرنج‌ترین محیط‌های کسب و کار فعالیت می‌کرد، با این وجود، در اولین دوره اعطای وام‌های کوچک، میزان بازپرداخت حدود ۵۰۰۰۰۰ دلار بود که تا پایان سال ۲۰۰۰ میزان بازپرداخت آنها به حدود ۵ میلیون دلار رسید.

موفقیت بانک بنگاه‌های خرد در کوزوو به عنوان مدلی برای سایر حمایت‌های مؤسسه مالی بین‌المللی (*IFC*)^۲ بکار رفته است. مؤسسه مالی بین‌المللی با شرکت آلمانی *Internationale Projekt Consult GmbH* برای آغاز کار مشترک با بانک بنگاه خرد کوزوو مشارکت موفقیت‌آمیزی را شکل داده است. بانک در شش ماهه اول به سودآوری رسید و مشارکت با شرکت آلمانی از طریق بسته کمک‌های بلاعوض ۸۵ میلیون دلاری و سرمایه‌گذاری و ایجاد بانک‌های اعتباری خرد در چندین کشور از جمله بلغارستان، گرجستان، غنا، قزاقستان، مقدونیه، مولداوی، فیلیپین و رومانی، توسعه داده شده است. هزینه‌های آغاز فعالیت شامل آموزش، بازاریابی و خدمات حمایتی مدیریت بود (۱۵).

در ابتدای دوره برای راه‌اندازی عملیات تسهیلات حمایتی در نظر گرفته شد. برای این منظور از کمک‌های پولی بلاعوض استفاده شد (۱۶). در فاز شروع، مؤسسه اعتبارات خرد ارتباطاتی را با بخش مالی رسمی برقرار کرد و بهترین سیستم‌های فعالیت مدیریت را برای توسعه و تسریع فعالیت‌های تجاری در دستور کار قرار داد. همانگونه که دکتر *Claus-Peter Zeitinger* مدیر *IFC* عنوان کرد:

"بانک‌های یاد شده سود محور هستند، اما به دنبال حداکثر کردن سود کوتاه مدت نیستند، آنان در جستجوی برقراری توازن معقول و منطقی بین اهداف اجتماعی - اقتصادی هستند."

1 . Micro Enterprise Bank

2 . International Finance Corporation

گروه مشاوره‌ای کمک به فقیرترین اقشار

گروه مشاوره‌ای کمک به فقیرترین اقشار، کنسرسیومی متشکل از ۲۷ آژانس کمک دهنده یک جانبه و چند جانبه است که به همراه بانک جهانی به عنوان اصلی‌ترین حامی مالی، از تامین مالی خرد حمایت می‌کنند. مأموریت این گروه، توسعه و بهبود ظرفیت مؤسسات مالی و اعتباری خرد برای ارایه خدمات مالی انعطاف پذیر و با کیفیت مناسب برای فقرا بر مبنای توسعه پایدار است.

فعالیت‌های گروه مشاور کمک به فقیرترین اقشار (CGAP) بر پنج حوزه یا موضوع راهبردی به شرح زیر تأکید دارد:

- حمایت و پشتیبانی از توسعه مؤسسات تامین مالی خرد
- حمایت و پشتیبانی از تحولات فعالیت‌های اعضای کمک کننده به منظور بهبود فعالیت‌های تامین مالی خرد
- افزایش دسترسی فقرا به مؤسسات تامین مالی خرد
- بهبود چارچوب‌های حقوقی و اداری مؤسسات تامین مالی خرد
- تسهیل برای تجاری کردن صنعت

برای دستیابی به این اهداف، گروه مشاوره‌ای کمک به فقیرترین اقشار به مؤسسات تامین مالی خرد، کمک کننده‌ها و صنایع اعتباری خرد از طریق ارایه کمک‌های فنی و توصیه‌های راهبردی و توسعه و اشاعه دستورات عمل‌های فنی و خدمات، آموزش، اجرای پژوهش‌های میدانی در خصوص نوآوری‌ها، خدمات ارایه می‌دهد. علاوه بر این، گروه مشاوره‌ای کمک به فقیرترین اقشار دارای تسهیلات کمکی کوچکی است که برای این فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های راهبردی در زمینه توسعه مؤسسات تامین مالی خرد، منابع مالی لازم را فراهم می‌کند. برنامه آموزشی و ظرفیت‌سازی CGAP در حال افزایش ظرفیت‌های فنی و مدیریتی در سطح محلی است. این کار از طریق برگزاری کارگاه‌های آموزشی و شبکه‌ها مانند کارگاه‌هایی که اخیراً در کشورهای افریقایی بنین، توگو، کامرون، غنا و مالی برگزار شد، انجام می‌شود.

یادداشت‌های پایانی

۱. افرادی که در فقر شدید بسر می‌برند به افراد گفته می‌شود که مصرف غذای آنها کمتر از ۱۷۴۰ کالری در روز است (Hashemi, ۲۰۰۱, Saleyue, ۱۹۹۹)

2. Saleque 1999.

3. Hashemi 2001; Saleque 1999.

4. BRAC's Rural Development Program has reached 3.3 million poor landless people since 1977.

5. Hashemi 2001.

6. Hashemi 2001; Saleque 1999.

7. Bangladesh Rural Advancement Committee 2001.

8. Hashemi 2001.

9. Hashemi 2001.

10. Nelson 1999.

۱۱. پروژه بانک استاندارد خرد (۲۰۰۱). معیار برای طبقه‌بندی مقیاس فعالیت براساس منطقه مقدار وام را تعیین می‌کند. برای تحلیل‌های بیشتر به جدول صفحه ۵۳ مراجعه کنید.

۱۲. SKS. براین باور است که بیش از ۲۰ درصد خروجی در دهک بالایی جمعیت وجود داشته است، با این وجود، این مقدار هنوز به میزان قابل توجهی کمتر از مشتریان MFI هستند.

۱۳. هزینه جاری ۱۰۰۰ دلار بر واحد است (یک نسخه ۵۰۰ واحدی هم توسعه داده شده است)

۱۴. هزینه بانک استاندارد ۴/۵۸ راند در ماه است تا حساب‌ها را نگه‌داری کند. تراکنش‌ها به

ازای هر حساب ۲/۸ بار در ماه است. هزینه‌های تراکنش‌های برنامه E نسبت به درآمد و بیشتر از بازار در برخی از تراکنش‌هاست. میانگین بیلان روزانه برای برنامه E، ۳۲۰ راند (۷۱ دلار) است.

15. IFC 2000b.

۱۶. IFC تسهیلات ظرفیت‌سازی SMF در کشورهای در حال توسعه، برای پروژه‌های کسب و کار کوچک که ابتکاری، قابل تکرار، و به صورت مشترک با سایر سازمان‌ها تهیه می‌شود، ارایه می‌کند. این نوآوری در سپتامبر سال ۲۰۰۰ با ۷/۱ میلیون دلار از سوی IFC تخصیص داده شد. علاوه بر این، IFC تسهیلات پروژه‌های توسعه‌ای یا منطقه‌ای ظرفیت‌سازی برای تقویت بنگاه‌های کوچک از طریق تأمین کمک‌های فنی و سرمایه‌ای ارایه می‌کند.



منابع و ماخذ

- Bangladesh Rural Advancement Committee. 2001. "BRAC Development Programme: Rural Development Programme." Available: <http://www.brac.net/pov3.html>
- Baydas, Mayada, Douglas Graham, and Liza Valenzuela. 1998. "Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World." CGAP Focus Note 12. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C. Available: http://www.cgap.org/html/p_focus_notes12.html
- Hashemi, S. M. 2001. "Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVD in Bangladesh." CGAP Focus Note 21. Consultative Group to Assist the Poorest, Washington, D.C.
- International Finance Corporation (IFC). 2000a. "IFC and Internationale Projekt Consult Finance Microcredit Start-ups in Developing Countries." Press release 00/115, June 22.
- 2000b. "Micro Enterprise Bank, Kosovo: Financial Institution Building in a Post-War Environment." SME Facts 1 (14). Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C. Available: <http://www.ifc.org/sme/acrobat/14-Kosovo.pdf>
- 2001. "The SME Capacity Building Facility." SME Facts 2 (9). Small and Medium Enterprise Department, Washington, D.C.
- Ledgerwood, Joanna. 1998. *The Microfinance Handbook*. Washington, D.C.: World Bank.

-MicroBanking Standards Project. 2001. "Focus on Productivity."
MicroBanking Bulletin 6 (April): 53-70.

-Nelson, Eric R. 1999. "Financial Intermediation for the Poor: Survey of the State of the Art." *African Economic Policy Discussion Paper* 10. Development Alternatives, Inc., Washington, D.C.

-Paulson, Jo Ann, and James McAndrews. 1998. "Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan." Policy Research Working Paper 2016. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

-Saleque, Md. A. 1999. "Scaling-up: Critical Factors in Leadership, Management, Human Resource Development and Institution Building in Going from Pilot Project to Large Scale Implementation: The BRAC Poultry Model in Bangladesh." Paper presented at workshop on Poultry as a Tool in Poverty Eradication and Promotion of Gender Equality, Denmark, March 1999. Available: <http://www.husdyr.kvl.dk/htm/php/tune99/5-Saleque.htm>

-Zaman, Hassan. 1999. "Assessing the Impact of Micro-credit on Poverty and Vulnerability in Bangladesh." Policy Research Working Paper 2145. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Available: <http://econ.worldbank.org/docs/244.pdf>

سازمان های فقرا

یکی از مهمترین و مسلط ترین دارایی های توسعه، ظرفیت فقرا برای بسیج و سازماندهی برای اقدامات جمعی و مشارکتی است (۱). سازمان های مبتنی بر عضویت افراد و شبکه های فقرا در مناطق مختلف و درواکنش به نیازهای مشترک گروه های خاص، مانند تولیدکنندگان روستایی، کارگران خانگی، زاغه نشینان، مردم بومی، کارگران بدون زمین و سایرین، شکل گرفته اند. طرد فقرا از تصمیم گیری در سطوح محلی، ملی و جهانی، بویژه برای رویارویی و مواجهه با تحولات سریع و شتابان ناشی از جهانی شدن، انگیزه هایی را برای تشکیل این سازمان ها و تلاش های آنان برای شنیده شدن صدای شان بوجود آورده است. چنین گروه هایی زمانی موفق می شوند که بتوانند به صورت مؤثری اعضای سازمان های خود را در نهادهای محلی یا حتی ملی بسیج نمایند. علاوه بر این، در سالهای اخیر و با گسترش ارتباطات، برخی از این سازمان ها با سازمان های مشابه در سایر کشورها ارتباط برقرار کرده اند. این کار باعث افزایش قدرت آنان، و همچنین درک و شناخت مسایل و مشکلاتی که فقرا با آنها مواجه هستند، در سطح جهان شده است.

گزارش پیش رو، با توضیحاتی در مورد تجربیات بانک جهانی با سازمان هایی تولیدی روستایی (RPOS)^۲ آغاز می شود. سپس توضیحاتی در مورد موفقیت ها و فعالیت های این سازمان ها و سایر سازمان های فقرا در سه حوزه به شرح زیر ارائه می شود:

- توسعه فرایندها، بازاریابی و گزینه های اشتغال
- مدیریت کالاهای جمعی
- شبکه سازی و ائتلاف سازی برای نفوذ در تصمیم گیری ها

ظهور سازمان های چالاک و معرف فقرا، مانند سازمان هایی که در بخش های بعدی این گزارش به آنها اشاره می شود، فقرا را برای برقراری ارتباط با بازیگران ملی و جهانی با نفوذ قادر می سازد هستند.

تجربه های بانک جهانی با سازمان های تولیدی روستایی

هفتاد درصد فقرای جهان در نواحی روستایی زندگی می کنند. بیشترین افراد از طریق کشاورزی و فعالیت های وابسته به کشاورزی امرار معاش می کنند. روستاییان فقیر دسترسی

1 . Membership-based Organizations
2 . Rural Producer's Organization

محدودی به خدمات یا تجهیزات تولید دارند و در فرایندهای تصمیم‌گیری‌های محلی، ملی و بین‌المللی نفوذ چندانی ندارند. برای خروج از چرخه فقر و بهبود معیشت، تولید کنندگان روستایی در مناطق مختلف جهان باید خود را به صورت سازمان‌های تولیدی روستایی (RPOs) سازمان‌دهی کنند. سازمان‌های تولیدی روستایی (RPOs) بازیگران کلیدی برای اجرای راهبرد توسعه با هدف حذف فقر در مناطق روستایی قلمداد می‌شوند.

بررسی و مرور نقش بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ در خصوص توسعه تعاونی‌ها و سازمان‌های روستایی از ناکافی بودن چارچوب‌های سیاست‌گذاری و مداخله دولت‌ها حکایت دارد که عوامل اصلی شکست بسیاری از تعاونی‌ها برای توسعه آنها به عنوان سازمان‌های کارآمد و چابک بوده است (۲). این در حالی است که سرمایه‌گذاری‌های مالی و فنی زیادی از سوی سازمان‌های کمک‌کننده در این زمینه انجام شده است. عموماً پروژه‌های مشترک با سازمان‌های تولیدی روستایی به صورت انحصاری بین بانک جهانی و دولت‌ها مورد مذاکره قرار می‌گرفت و تعاونی‌های روستایی در آن نقشی نداشتند. به همین دلیل این پروژه‌ها در تحلیل‌های نهادی شکست خوردند، بیش از اندازه پیچیده بودند و ظرفیت‌سازی بسیار کمی انجام می‌شد که بیشتر آنها خدمات دولتی بودند. این بررسی نشان داد که به تعاونی‌ها باید به عنوان بنگاه‌های بخش خصوصی نگاه شود و نقش دولت در این زمینه نیز باید کنترل‌کننده و تنظیم‌کننده بوده و همچنین ایجادکننده محیط مساعد سیاست‌گذاری برای رشد آنها باشد.

بانک جهانی در ژوئن سال ۱۹۹۹، برای شنیدن نظرات و دیدگاه‌های نمایندگان سازمان‌های تولیدی روستایی (RPO) و سازمان‌های غیردولتی کارگاه مشورتی را برگزار کرد تا از سازمان‌های تولیدی روستایی حمایت نماید. هدف این کارگاه، درک بهترین موضوع بود که چرا حمایت از سازمان‌های تولیدی روستایی حائز اهمیت است، چه فعالیت‌هایی باید برای تقویت سازمان‌های تولیدی روستایی انجام شود، چگونه می‌توان از سازمان‌های تولیدی روستایی حمایت کرد و سرانجام نقش بانک جهانی در این زمینه چه باید باشد (۳). علاوه بر این، به عنوان بخشی از فرایند بازنگری راهبرد توسعه روستایی، بانک جهانی مطالعه‌ای را به منظور شناسایی نقش بالقوه سازمان‌های تولیدی روستایی در اجرای راهبردهای توسعه روستایی انجام داد (۴). یافته‌های حاصل از کارگاه آموزشی و مطالعه بانک جهانی نشان داد که سازمان‌های تولیدی روستایی نه تنها بازیگران کلیدی اقتصادی هستند، بلکه موتور محرکه توانمندسازی مردم روستایی برای مشارکت در مذاکرات و چانه‌زنی‌ها در سطوح محلی، ملی و جهانی می‌باشند. مشارکت با بازیگران توسعه روستایی و بخش خصوصی از جمله سازمان‌های تولیدی روستایی

(RPOs) لازمه دستیابی به اهداف توسعه روستایی است، اما این کار فرایندی طولانی است و به حمایت‌های بلند مدت نیاز دارد. برخی از ملاحظات برنامه‌ای برای توانمندسازی این گروه‌ها شامل موارد زیر است:

• ترویج محیط سازنده

- ایجاد و ترغیب محیطی قانونمند و مناسب که در آن فعالیت‌ها و ابتکارات خصوصی (جمعی و انفرادی) مورد حمایت قانون قرار داشته و ضمانت اجرایی داشته باشند.
- ترویج تمرکززدایی مؤثر که محیط مناسبی را برای سازمان‌های تولیدی روستایی (RPOs) ایجاد کند تا فقرا بتوانند به نیازهای محلی خود پاسخ دهند.
- ترغیب موسسات غیرمتمرکز مالی روستایی
- ترویج اصلاحات نهادی برای ارایه خدمات عمومی به منظور تضمین خدمات مشتری محور و پاسخگو بودن به کاربران
- تقویت قابلیت‌های بالقوه ارایه‌کنندگان خدمات
- ترغیب گفتگوها بین آژانس‌های کمک‌کننده برای هماهنگ کردن راهبردها و رویه‌های حمایت از سازمان‌های تولیدی روستایی

• توانمندسازی سازمان‌های تولیدی روستایی:

- توسعه گردهمایی و هم‌اندیشی سازمان‌های تولیدی روستایی (RPO) در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی (چنین سازوکارهایی قبلاً وجود نداشته است). در این گردهمایی‌ها تولیدکنندگان می‌توانند یکدیگر را ملاقات کنند، الویت‌های خود را اعلام، و تجربیات خود را با یکدیگر مبادله کنند.
- تأمین منابع مالی صندوق ملی و منطقه‌ای ظرفیت‌سازی سازمان‌های تولیدی روستایی به گونه‌ای که تصمیمات توسط سازمان‌های تولیدی روستایی اتخاذ شوند.
- تأمین منابع مالی «تسهیلگران حرفه‌ای» برای حمایت از سازماندهی سازمان‌های تولیدی روستاییان (RPO) و کمک به آنان برای تشریح رویه‌های اجرایی شفاف در تخصیص منابع و هدایت گردهمایی‌های آنان
- به رسمیت شناختن سازمان‌های تولیدی روستاییان (RPO) از سوی دولت و پایان دادن به بدگمانی دولت‌ها و بخش‌های عمومی به این سازمان‌ها
- تضمین به رسمیت شناختن سازمان‌های تولیدی روستایی (RPO) به عنوان شریک از

سوی دولت و سازمان‌های کمک‌کننده تا اینکه این سازمان‌ها بتوانند به صورت فعال در زمینه‌های زیر مشارکت نمایند:

- تهیه و مذاکره برای تدوین سیاست‌ها یا راهبردهای توسعه روستایی (CAS، PRS و غیره)
- تهیه، اجرا، پایش و ارزیابی پروژه‌های توسعه روستایی

فعالیت‌های سازمان‌های مردم فقیر

• توسعه فعالیت‌ها، بازاریابی و گزینه‌های اشتغال

سازمان‌های فقرا از قابلیت‌های بالقوه زیادی برای بهبود و توسعه دسترسی به بازارها و فرصت‌ها برخوردار هستند. در بین سایر خدمات، آنان می‌توانند فعالیت‌های تولیدی، تولیدکنندگان و کارگران را در بخش غیررسمی هماهنگ کنند و به آنان خدمات بازاریابی یا خدمات مشاوره‌ای ارائه کنند. علاوه بر این، چنین سازمان‌هایی می‌توانند سرمایه‌گذاری‌های سرمایه بر در زیربنای یا تجهیزات فرآوری انجام دهند.

• تعاونی‌های لبنیات در هند

تعاونی‌های لبنیات در هند در ایالت گجرات هند با تشکیل شرکت شیر AMUL در سال ۱۹۴۶ در واکنش به فرصت‌های اندک تولیدکنندگان سنتی شیر، آغاز شد (۵). اقدامات و فعالیت‌های مشارکتی برای مقابله با سیل باعث شد تا تشکیل تعاونی‌ها در دهه ۱۹۷۰ در زمره اولویت‌های دولت برای توسعه کشاورزی مطرح شود. در سال ۱۹۷۴، سه پروژه تشکیل تعاونی در ایالت‌های *Karnataka*، راجستان و مادیاپرادش شروع شد و سپس دو پروژه ملی لبنیات در اواخر دهه ۱۹۸۰ با گرفتن وامی به مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار از بانک جهانی برای توسعه تعاونی‌های لبنی شروع شد (این کار باعث ادغام اتحادیه‌های ناحیه‌ای و تبدیل آنها به فدراسیون‌های ایالتی شد). پروژه‌های یاد شده بر ظرفیت‌سازی (تقویت ساختارهای نهادی و آموزش) و حمایت از فعالیت‌ها و توسعه زیرساخت‌ها برای افزایش تولید و بازاریابی تاکید داشت. هدف کلی، توسعه کسب و کار تعاونی توسط تولیدکنندگان برای جمع‌آوری و بازاریابی محصولات شیر و افزایش درآمد روستاییان و بهبود تولید لبنیات بود.

فدراسیون ملی از ۹۶۰۰۰ تعاونی تولید شیر روستایی تشکیل شده است که حدود ۱۰ میلیون عضو دارد. ۶۰ درصد از عرضه کنندگان شیر، کشاورزان فاقد زمین یا کشاورزان خرد هستند.

فدراسیون و اعضای آن روزانه حدود ۵/۱۶ میلیون لیتر شیر تولید می‌کنند، که برای هر خانوار سالانه حدود ۹۰ دلار درآمد مازاد به همراه دارد. علاوه بر این، طی این مدت مصرف سرانه شیر نیز تقریباً دو برابر شده است. همچنین، کسب و کار تعاونی شیر حدود ۲۵۰۰۰۰ شغل در خارج از مزرعه بوجود آورده است که بیشتر آنها در نواحی روستایی ایجاد شده است.

به این ترتیب سرمایه‌گذاری‌های سنگینی در این حوزه صورت گرفته است، اما برخی از انحصارگرایی تعاونی‌ها اظهار نگرانی کردند و نگران این بودند که تعاونی‌ها از قدرت سیاسی به صورت نامناسبی استفاده کنند. با این وجود، به نظر می‌رسد که این مشکلات و دغدغه‌ها بی‌مورد بوده است، زیرا نتایج و یافته‌های برنامه از تعهد اعضاء و کنترل سازمان کشاورزان در سطوح محلی، مدیریت خودگردان، رهبران اثرگذار و کارزمایی، سیستم حسابداری قوی و ارایه خدمات سودمند به اعضاء حکایت داشت.

• ویلا پارانا، برزیل

ویلا پارانا یکی از ۲۲ اجتماعات بومی است که در سال ۱۹۷۳ از طریق پروژه *de colonizaco of sevva do mel* در بخش شمال شرق ایالت ریوگرانده^۱ در برزیل اسکان داده شدند (۶). برای این منظور مشوق‌های متعددی از سوی دولت ارایه شد. در ادامه ۱۱۹۶ خانوار ۵۰ هکتار زمین دریافت کردند، که ۱۵ هکتار آن قبلاً با درختان بادام زمینی^۲ کشت شده بودند. از آن زمان، توسعه در *Serra do Mel* اتفاق افتاده است. مساحت درختان آکاژو حدود ۲۵۰۰۰ هکتار است که سالانه مقادیر قابل توجهی بادام زمینی^۳ برزیلی فرآوری نشده تولید می‌کنند.

در اواخر دهه ۱۹۸۰، کشاورزان در *serra do mel* فرآوری جوز برزیلی را با کمک خانواده‌های صنعتگران خرد و نیمه‌حرفه‌ای و حمایت انجمن *Associação de Apoio as Comunidades do Campo (AACCC)* آغاز کرد. البته این واحدهای فرآوری خانوادگی برای رقابت در بازار مشکلات زیادی داشتند. در اواخر سال ۱۹۹۸، انجمن از ۴۶ خانواده ویلا پارانا از طریق شورای محلی *FUMAC* برای زیرپروژه‌ای جهت احداث کارخانه فرآوری جوز برزیلی و مرکز بازاریابی درخواست کمک کرد (۷).

این پیشنهاد تصویب شد، و منابع آن توسط بانک جهانی و برنامه کاهش فقر روستایی با هزینه‌ای معادل ۱۵۴۰۰ دلار تأمین شد. در حال حاضر تولیدکنندگان، جوزه‌های برزیلی را برای فرآوری بیشتر، درجه‌بندی و بازاریابی به مراکز خاص ارسال می‌کنند. همین‌طور خانوارها جوزه‌های فرآوری شده را با

- 1 . Vila Pavana
- 2 . Rio Grande do Norte
- 3 . Cashew Nut Trees
- 4 . Cashew Nut

قیمت متوسط ۹/۲ دلار به ازای هر کیلوگرم به فروش می‌رسانند، در حالیکه قبلاً هر کیلوگرم ۷/۵ دلار فروخته می‌شد.

مرکز جمع‌آوری، ۲۵ نفر را از میان اعضای جامعه انتخاب کرد که ۱۹ نفر آنان زن بودند. هر کدام از این کارکنان به صورت ماهانه حقوق دریافت می‌کنند، که مبلغ آن ۱۳ درصد بالاتر از حداقل دستمزد در برزیل است. وقتی که از رییس انجمن سوال شد که آیا دلایل هاهنوز می‌توانند جوز برزیلی فرآوری نشده را در منطقه به فروش برسانند، پاسخ داد که شاید بتوانند جوز برزیلی فرآوری نشده را در جای دیگری به فروش برسانند، زیرا در اینجا هیچ تولیدکننده‌ای جوز برزیلی را به غیر از مرکز فرآوری، به جای دیگر نمی‌فروشد. در ژانویه سال ۲۰۰۰، تجار آلمانی از ویلا پارانا بازدید کردند. آنان متوجه شدند که کیفیت جوز برزیلی تولید شده در مرکز فرآوری بسیار مطلوب است. بنابراین قراردادهایی با مرکز منعقد کردند که به انجمن اجازه می‌داد تا تولیدات خود را به اروپا صادر نماید.

انجمن خود اشتغالی زنان، هند

در دسامبر سال ۱۹۷۱، وکیل و فعال اجتماعی با نام *Ela Bhatt* که رهبر شاخه زنان اتحادیه کارگران نساجی (*TAL*)^۱ بود با همراهی *Arvin Buch* رئیس اتحادیه کارگران نساجی (*TAL*)، انجمن خود اشتغالی زنان (*SEWA*)^۲ را در احمدآباد هند بنا نهادند. در آوریل سال ۱۹۷۲، انجمن خود اشتغالی زنان (*SEWA*) به عنوان یک اتحادیه تجاری به ثبت رسید. این اتحادیه اولین اتحادیه تجاری بود که برای پاسخگویی به نیازهای کارگران زن غیررسمی که در خانه کار می‌کردند یا در خیابان دستفروشی می‌کردند، تشکیل شد (۸).

هر کدام از زنان کارگر خود اشتغال در هند می‌توانند با پرداخت حق عضویت سالانه ۵ روپیه (حدود ۱۲ سنت) عضو (*SEWA*) شوند. اعضای انجمن هر سال نمایندگان را برای شورای جدید رهبری کارگران انتخاب می‌کنند. سپس این کمیته، کمیته اجرایی را انتخاب می‌کند. انجمن خود اشتغالی زنان، ۲۱۲۰۰۰ عضو با ۸۴ تعاونی و ۱۸۱ گروه تولیدکننده، ۱۰۰۰ گروه پس‌انداز در نه ناحیه در گجرات، و حدود ۱۰۰۰۰۰ زن سپرده‌گذار در بانک انجمن خود اشتغالی زنان (*SEWA*) دارد. حدود ۳۰۰۰۰ زن فقیر به صورت سالانه در آکادمی (*SEWA*) شرکت می‌کنند. در این آکادمی، آنان سهم فعالیت‌های خود در اقتصاد ملی، نقش‌ها و مسئولیت‌ها به عنوان زن، سازمان‌های شان و ارزش‌ها و چشم‌انداز آنان در این جنبش اجتماعی با خبر می‌شوند. علاوه

1 . Textile Labor Association

2 . Self-employed Women's Association

براین، (SEWA) دارای یک برنامه آموزشی «مدیران پابرهنه»^۱ و برنامه‌های سلامت و بیمه عمر است. همچنین، اعضاء توانستند دادگاه‌ها عالی را مجاب کنند تا نسبت به بهبود شرایط کاری دستفروشان شهری اقدام نماید. انجمن خود اشتغالی زنان (SEWA) درصدد بررسی گزینه‌هایی برای دسترسی به وام‌های کلان و سرمایه تامین منابع مالی بیمه، توسعه فناوری اطلاعاتی و فعالیت‌های بانکداری است. براساس ۲۰ سال تجربه SEWA، فعالیت‌های این انجمن از مرزهای ملی فراتر رفته است و در شبکه‌های بین‌المللی دارای منافع مشترک، به صورت فعالی حضور پیدا کرده است.

مدیریت کالاهای جمعی

بررسی‌ها نشان داده است، هرچقدر معیشت مردم بیشتر به مدیریت پایدار کالاهای جمعی وابسته باشد، در این صورت آنان انگیزه‌های بیشتری برای مدیریت آن دارند، لذا در صورتی که به صورت رسمی سازماندهی شوند، می‌توانند برای مدیریت آنها از قابلیت‌های خود به صورت مؤثری استفاده کنند. موارد آموزنده‌ای وجود دارد که نشان می‌دهد در صورتی که دولت‌ها سیاست‌های نوینی را برای انتقال مدیریت طرح‌های آبیاری یا سایر منابع اشتراکی به گروه‌های کشاورزی اتخاذ کرده‌اند، به دستاوردهای قابل ملاحظه‌ای برای پایداری این منابع دست پیدا کرده‌اند. همچنین این بررسی‌ها نشان داده است که زاغه‌نشینانی که منابع خود را سازماندهی می‌کنند، بهتری می‌توانند مالکیت‌ها و منابع عمومی را مدیریت و مالکیت زمین را تضمین نمایند (۹).

انجمن آب بران در آلبانی

پس از شکست سیاست‌های مزارع تعاونی و دولتی در کشور آلبانی، و به دنبال آن خصوصی‌سازی بخش کشاورزی، هیچ سازمانی برای مدیریت فعالیت‌های سیستم‌های آبیاری و توزیع آب وجود نداشت (۱۰). تشکیل انجمن آب بران (WUA)^۲ با حمایت مالی بانک جهانی از پروژه بازسازی آبیاری بانک جهانی در سال ۱۹۹۴، آغاز شد. ابتدا، انجمن آب بران (WUA) توسط واحد دهکده سازماندهی شد، اما از آن به بعد چندین دهکده به صورت مشارکتی و با هدف جلوگیری از درگیری‌ها، سازماندهی شدند. اعضای انجمن آب بران، کشاورزان تمام وقت هستند که گندم، سبزیجات، گیاه علوفه‌ای آلفا آلفا و ذرت کشت می‌کنند. بنگاه‌های آب دولتی که قبلاً در سیستم آبیاری درجه یک و دو فعالیت داشتند، از مازاد

1 . Barefoot Managers

2 . Water Users' Association

نیروی کار و ناکارآمدی رنج می‌بردند، و کشاورزان نیز اعتماد چندانی به آنان نداشتند. لذا کشاورزان تمایلی به پرداخت تعرفه‌های آب نداشتند. با تغییر دیدگاه‌ها، به انجمن‌های آب بران (WUAs) اجازه داده شد تا برای مدیریت کل سیستم آبیاری به عنوان تنها راهکار حل این مشکل اقدام نمایند. به همین دلیل انجمن آب بران (WUAs) مسئول همه هزینه‌های عملیاتی سیستم آبیاری شد. این کار باعث شد تا تعرفه‌ها با توجه به میزان مسئولیت‌های آنان در قبال بنگاه‌های آب، کاهش پیدا کند.

هرچند، این سازوکار فقط در سال ۱۹۹۴ آغاز شد، اما برنامه یادشده به موفقیت قابل ملاحظه‌ای دست پیدا کرد. در سال ۱۹۹۷، حدود ۱۸۷ انجمن آب بران شکل گرفت که محدوده‌ای به مساحت ۹۸۰۰۰ هکتار را در برمی‌گرفت. در سال ۲۰۰۱، ۴۰۸ انجمن آب بران در ۲۱ فدراسیون با ۲۰۰۰۰ خانوار، که حدود یک سوم جمعیت را شامل می‌شد، تشکیل شدند. این انجمن‌ها از نظر مالی به خود متکی بودند و کل طرح‌های آبیاری را مدیریت می‌کردند. انجمن‌های یاد شده عرضه آب را بهبود دادند و هزینه‌های بازگشت سرمایه را از صفر دلار در سال ۱۹۹۴ به ۷۰۰۰۰ دلار در سال ۲۰۰۰ افزایش دادند.

جنگلداری اجتماع محور در مناطق شیب‌دار کشور نپال

در سال ۱۹۸۷، دولت نپال قانونی را به تصویب رساند که به موجب آن مدیریت اراضی جنگلی دولتی در مناطق شیب‌دار به اجتماعات محلی محول شد (۱۱). مدیریت محلی جنگل‌های با مالکیت دولتی و محلی از طریق *panchayats* (دهکده‌ها)، براساس برنامه‌های مصوب طرح‌های جنگلداری انجام می‌شد. با این وجود، این تجربه *panchayats* نشان داد که مدیریت جنگل‌های محلی به خوبی انجام نمی‌شود. به دنبال آن، کمیته‌های مدیریت جنگل تشکیل شد، این کمیته‌ها به ندرت به عنوان نماینده در بحث‌ها و مذاکرات و نهادهای تصمیم‌گیری نقش داشتند. به همین دلیل سیستم یاد شده به منظور سازگاری فعالیت‌ها با کنترل مردم بومی و مدیریت سنتی سیستم‌ها توسط جوامع محلی، بازنگری شد. این سیستم‌ها به جای تکیه بر کل جامعه، بر گروه‌های کاربر و بهره‌برداران تکیه داشت. این گروه‌ها، ضوابط و معیارهای مدیریتی را شکل دادند که در آنها بر نظارت از جمله نظارت اجتماعی تاکید می‌شده است.

به استناد قانون جنگل سال ۱۹۹۳ نپال توجه به گروه‌های بهره‌بردار و اعطای اختیار و مسئولیت بیشتر برای این گروه‌ها، رسمیت یافت. مالکیت زمین‌ها همچنان در اختیار دولت باقی ماند، اما درختان به صورت قانونی در اختیار گروه‌های بهره‌بردار قرار داده شدند. مدیریت

و کنترل فقط در اختیار بهره برداران منابع قرار داشت. این بهره برداران برنامه‌های عملیاتی خود را تدوین، و قیمت‌ها را تعیین می‌کردند و سرانجام مشخص می‌کردند که مازاد درآمدها چگونه باید هزینه شوند. در ژوئن سال ۱۹۹۷، ۶۰۰۰ گروه بهره‌بردار وجود داشت که ۴۵۰۰۰۰ هکتار از جنگل‌ها را مدیریت می‌کردند. حدود ۶۰۰۰ گروه نیز منتظر اخذ مجوز و ثبت‌های قانونی بودند. البته هنوز مسایل و مشکلاتی بین گروه‌های بهره‌بردار، و بین این گروه‌ها با ادارات جنگل داری وجود دارد. از مهمترین این مشکلات می‌توان به مشکلات تملک اراضی جنگلی، انحصار توسط برخی از انحصارطلبان، مشکلات سیاسی و اعمال فشار از سوی ادارات جنگلداری اشاره کرد. با این وجود، تجربه کشور نپال در حال گسترش است. مطالعات اخیر نشان داده است که جنگل‌های مدیریت شده با مدیریت فعال گروه‌های بهره‌بردار در حال توسعه است و می‌تواند بسیار موفق باشد.

گروه‌های تولیدکننده منطقه‌ای در بورکینا فاسو

بانک جهانی در حال انجام برنامه آزمایشی ظرفیت‌سازی سازمان تولیدی روستایی (*RPO*) در بورکینافاسو است. این برنامه بخشی از پروژه ملی توسعه خدمات کشاورزی (*PND SAIH*) II در این کشور است (۱۲). پروژه در سال ۱۹۹۷ تصویب شد. بانک جهانی متعهد شد تا ۳/۴۷ میلیون دلار طی شش سال هزینه‌ها پروژه را تامین نماید. پروژه برای تشویق سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPOs*) در هر استان از رویکرد توسعه اجتماع محور در ۹ استان (از مجموع ۴۵ استان) برای تشکیل نشست‌ها و گردهمایی‌های منطقه‌ای سازمان‌های تولیدی روستایی حمایت و پشتیبانی می‌کند. با این گردهمایی‌ها، سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPOs*) چندین فعالیت از جمله؛ الف) مبادله تجربه‌ها و بحث در مورد مسایل و مشکلات مشترک ب) تدوین و شناسایی اولویت‌ها برای ارائه خدمات و سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و ج) انتخاب زیرپروژه‌های ظرفیت‌سازی شناسایی شده و تهیه شده توسط سازمان‌های تولیدی کشاورزی (*RPOs*) را انجام دادند. هزینه‌های این پروژه نیز باید به صورت مشترک تامین شود. پروژه‌های پذیرفته شده توسط سازمان تولیدی روستایی (*RPOs*) منطقه‌ای توسط سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPOs*) اجرا می‌شوند و منابع به صورت مستقیم در اختیار آنان قرار می‌گیرد. آنان نیز ممکن است در مواقع لزوم با ارائه‌کنندگان خدمات قراردادهایی را منعقد نمایند. اعضای سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPOs*) منطقه‌ای راهبران منطقه‌ای سازمان تولیدی روستایی (*RPOs*) هستند و توسط هم‌تایان خود انتخاب می‌شوند.

به منظور منتفع شدن از حمایت‌های پروژه، باید وضعیت قانونی سازمان‌های تولید روستایی مشخص باشد و حساب بانکی داشته باشند. پروژه *PND SAIH* توسط وزارت کشاورزی از طریق؛ الف) بازنگری قوانین و مقررات موجود مرتبط با تعاونی‌ها و دولت‌هایی محلی به منظور ثبت قانونی گروه‌های کشاورز سنتی به عنوان یک نهاد قانونی ب) انتقال اطلاعات در خصوص قوانین و مقررات جدید به زبان‌های محلی و اشاعه اطلاعات و ج) تسهیل ثبت سازمان‌های تولید روستایی (*RPOs*) حمایت می‌شود.

اجرای پروژه و نقش‌ها. مسئولیت‌ها به شرح زیر توزیع می‌شوند. سازمان‌های تولید روستایی محلی پیشنهادات زیرپروژه‌های ظرفیت‌سازی در مورد مسائل مورد نظر را انتخاب، و آماده می‌کنند و سپس یکی از ابزارهای لازم از جمله آموزش، خدمات مشاوره‌ای، ارتباطات، مشارکت در جلسات ملی یا بین‌المللی سازمان‌های تولید روستایی، سرمایه‌گذاری‌های تولیدی خود یا توسعه و پژوهش در مزرعه را انتخاب می‌کنند. در مرحله بعد این پیشنهادات را به سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPO*) منطقه‌ای ارسال می‌کنند. اگر پیشنهاد پذیرفته شود، در این صورت سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPO*) فعالیت‌های زیرپروژه‌ها را براساس مفاد قرارداد بین واحد مدیر پروژه و سازمان‌های تولیدی روستایی اجرا می‌کند و سرانجام گزارش‌های پیشرفت اجرای پروژه را به سازمان‌های تولید روستایی استانی ارائه می‌کنند.

تشکل استانی^۱ سازمان‌های تولید روستایی (*RPO*)، کتابچه راهنمای نحوه هزینه کرد^۲ و تدارکات^۳ (خرید کالا و خدمات) را مطابقت می‌دهند؛ نشست‌ها و جلساتی را برای اولویت‌های سازمان‌های تولیدی روستایی سازماندهی می‌کنند و تجربه‌ها را با یکدیگر مبادله می‌نمایند. در مرحله بعد پیشنهادات بیشترارایه شده توسط سازمان‌های تولید روستایی (*RPO*) را بازنگری، و انتخاب می‌کنند و در انتها نیز اجرای پیشنهادات زیرپروژه‌ها را پایش می‌کنند.

یک تسهیل‌گر حرفه‌ای^۴ (سازمان‌های غیردولتی) برای کمک به تشکیل سازمان‌های تولیدی روستایی منطقه‌ای به کار گمارده می‌شود. وظایف این تسهیل‌گر شامل؛ الف) توزیع اطلاعات در خصوص پروژه، اهداف، تدارکات و سازوکار هزینه و کل منابع مالی در دسترس برای سازمان‌های تولیدی روستایی (*RPOs*) به ازای هر منطقه ب) تسهیل و ساده‌سازی برای انتخاب نمایندگان سازمان‌های تولید روستایی (*RPOs*) در سطوح محلی و استانی ج) تشریح قوانین و مقررات برای گردهمایی‌های استانی د) بازنگری و مطابقت دادن دفترچه تدارکات و

- 1 . provincial forum
- 2 . disbursement manual
- 3 . procurement
- 4 . Professional Facilitator

هزینه‌ها با کمک رهبران سازمان‌های تولیدی روستایی (آموزش رهبران سازمان‌های تولیدی روستایی و اعضای کارگروه‌های منطقه‌ای و محلی، انتخاب روش‌های پایش زیرپروژه‌ها) پایش فرایندها و (ل) مستندکردن آموزه‌ها می‌باشد.

پیشنهادات زیرپروژه‌های منتخب توسط سازمان‌های تولیدی روستایی منطقه‌ای به واحد مدیریت مالی ملی^۱ ارسال می‌شود. مستندات در بسته پیشنهادی شامل پیشنهاد پروژه، مصوبات سازمان‌های تولیدی روستایی منطقه‌ای و فیش حساب بانکی سازمان‌های تولید روستایی (RPOS) است. براساس مستندات دریافت شده، واحد مدیریت مالی، قراردادی را با سازمان‌های تولید روستایی آماده می‌کند و سپس منابع مالی مورد نیاز زیرپروژه‌ها را براساس مفاد این قرارداد پرداخت می‌کند. علاوه بر این، واحد مالی، حسابرسی فنی و مالی منابع زیر پروژه‌ها را به سازماندهی می‌کند.

خلاصه نتایج دو سال پس از اجرا شامل موارد زیر بوده است:

- از مجموع ۴۰۰۹ سازمان‌های تولیدی روستایی (RPOS) واجد صلاحیت، ۱۴۸۰ زیرپروژه ارسال شد که از این تعداد ۹۰۸ زیرپروژه توسط سازمان‌های تولید روستایی منطقه‌ای انتخاب شدند.
- واحد مدیریت مالی ۲۰۱ قرارداد را امضاء کرد و حدود ۳۵۱۰۰۰ دلار را به ۲۰۱ سازمان‌های تولیدی روستایی (با متوسط ۱۷۰۰ دلار به ازای هر پروژه برای هر RPO) پرداخت کرد. سازمان‌های تولید روستایی (RPOS) بیش از ۲۰ درصد از مجموع هزینه‌های زیرپروژه‌ها تامین کردند.
- تعداد پیشنهاداتی که برای تصویب ارسال می‌شوند، فراتر از ظرفیت بانک و واحد ملی مدیریت مالی برای بررسی بود. از مجموع ۷۰۷ زیرپروژه پیشنهادی سازمان‌های تولیدی روستایی، حدود ۱/۲ میلیون دلار، منتظر انعقاد قرارداد بودند. واحد ملی مدیریت مالی قادر به تامین منابع مالی با سرعت کافی نیست، زیرا مشکلات اداری در بانک و ادارات ملی وجود دارد.

توسعه پروژه‌ها. سازمان‌های تولید روستایی (RPOS) ظرفیت‌های خود را برای تعیین و تدوین پیشنهادات زیرپروژه‌ها، انتخاب ارایه‌کنندگان خدمات و اجرای پروژه‌های فرعی در بورکینافاسو نشان داده‌اند. دولت بورکینافاسو و سازمان‌های کمک‌کننده تصمیم گرفته‌اند تا این رویکرد را به کل کشور توسعه دهند. همین روش در کشور سنگال نیز اجرا شد که نتایج مشابه‌ای را به همراه داشته است.

تاثیر تصمیم‌گیری‌های سیاست‌گذاری عمومی

در شرایط مختلف، سازمان‌های فقرا در حال ایجاد شبکه‌ها و ائتلاف‌هایی برای تشکیل جبهه‌ای واحد هستند تا مواضع خود را تقویت، و قدرت چانه‌زنی^۱ خود را در تصمیم‌گیری‌های محلی، ملی و بین‌المللی تقویت نمایند.

شورای ملی همکاری و مبادله روستایی^۲ (CNCR)، سنگال:

در مارس سال ۱۹۹۳، ۹ فدرسیون تولیدکنندگان روستایی در کشور سنگال با یکدیگر ادغام شدند و CNCR را تشکیل دادند. هدف این شورا، حضور تولیدکنندگان روستایی در گفتگوها و مذاکرات رسمی مرتبط با توسعه روستایی اعلام شد. در سال ۲۰۰۱، CNCR توسعه پیدا کرده بود و ۱۹ سازمان ملی تولیدکنندگان روستایی با ۳ میلیون تولیدکننده روستایی در همه مناطق سنگال را دربر می‌گرفت. شورای CNCR توسط دولت سنگال به عنوان یک موسسه قانونی تولیدکنندگان روستایی سازماندهی شد که می‌تواند از سوی آنان در مذاکرات شرکت نماید. شورا مردم روستایی را متقاعد کرد که مسئول سرنوشت و فعالیت‌های آنان برای دستیابی به سه هدف زیر است:

- توسعه مذاکرات و مبادله تجربیات در میان رهبران سازمان‌های کشاورزان به منظور تقویت جنبش‌های کشاورزی و فدراسیون‌های آنان
- نمایندگی و حامی منافع کشاورزان در مذاکره با دولت یا سایر شرکای ملی و بین‌المللی
- پشتیبانی و کمک به توسعه پایدار کشاورزی خانوادگی

شورای CNCR، با برگزاری جلسات منظم با رئیس‌جمهور سنگال (یک بار در سال)، با نخست‌وزیر (هر سه ماه یکبار) و با وزیر کشاورزی (یک بار در ماه) به صورت فعال در سیاست‌گذاری توسعه روستایی مشارکت دارد. گروه یاد شده در طراحی، اجرا و پایش چندین پروژه مورد حمایت مالی بانک جهانی و سایر پروژه‌هایی بدون حمایت مالی بانک، از جمله پروژه ملی سرمایه‌گذاری روستایی و پروژه خدمات کشاورزی و سازمان تولیدکنندگان، مشارکت کرد. موفقیت‌های شورای CNCR نشان داد که مذاکرات بین نهادهای سیاست‌گذاری و نمایندگان حامی فقرا می‌تواند نقش مهمی در تضمین، تدوین و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای مردم در سطح محلی ایفا نماید. برای مثال، در سال ۱۹۹۴، زمانی که نرخ وام اعتباری ۱۳/۵ تا ۱۷/۵ درصد در نواحی روستایی سنگال تغییر کرد، CNCR به بانک ملی اعتباری روستایی، و

1 . Barraging

2 . The National Rural Exchange and Cooperation Council

دولت سنگال اطلاع داد و اعلام کرد که این نرخ‌های بهره بالا مشکلات زیادی را برای کشاورزان سنگالی بوجود آورده است. در نتیجه در سال ۱۹۹۵، نرخ بهره برای کشاورزان به ۷/۵ درصد کاهش پیدا کرد.

علاوه بر این، شورا *CNCR* به وزارت کشاورزی در مورد مشکلات حاصلخیزی اندک خاک در کشور هشدار داد. بنابراین، شورای *CNCR* و وزارتخانه، تفاهم نامه‌ای را به امضاء رساندند که بواسطه آن دولت تمهیدات نظام‌مندی را برای تأمین سنگ فسفات (کود شیمیایی با انتشار کند) برای کشاورزان و سازمان‌های آنان اتخاذ کرد. این کار، حاصلخیزی خاک را به میزان قابل توجهی افزایش داد. در مقابل، گروه‌های کشاورزان تمهیداتی را برای توزیع کود در سراسر مناطق روستایی کشاورزی اتخاذ کردند.

انجمن ترویج مراکز منابع ناحیه‌ای (SPARC)^۱

این انجمن در سال ۱۹۸۴ در بمبئی هند در سال ۱۹۸۴ توسط *Sheela patel* تشکیل شد. انجمن *SPARC*، زمینه‌های همکاری بین فعالان گروه‌های فرودست و اجتماعات بی‌خانمان‌ها را فراهم کرد (۱۳). در کشور هند، سازمان‌های غیردولتی به صورت ائتلاف با *Mahila Milan* همکاری می‌کنند. شبکه *Mahila Milan*، یک شبکه متشکل از زنان است که توسط زنان بی‌خانمان و فدراسیون ساکنان زاغه‌نشینان ملی (*NSDF*)^۲ شکل گرفت. فدراسیون *NSDF* نیز شبکه‌ای متشکل از رهبران ساکنان زاغه‌نشین و حاشیه‌نشین می‌باشد. نقش انجمن *NSDF* در این ائتلاف کمک و پشتیبانی از ظرفیت‌سازی محلی از طریق ایجاد، و بسیج سازمان‌های اجتماع محور، آموزش حمایت‌کنندگان و تبادل تجربیات، توسعه فراگیری و مشارکت جنسیتی در تصمیم‌گیری، و ایجاد پایگاه اطلاعات پایه برای فقرا و مسائل و مشکلات آنان است.

پروژه‌های *SPARC* فقرا را قادر می‌سازد تا خود را سازماندهی کنند از یکدیگر بیاموزند و برای حل مسائل و مشکلات به صورت جمعی اقدام کنند. از مهمترین این اقدامات جمعی می‌توان به حمایت از تحولات سیاسی، تملک زمین و مدیریت سکونتگاه‌های آنان اشاره کرد. به عنوان مثال در شهر بمبئی، همکاری *SPARC* با زنان مسلمان در زاغه‌نشین *Bayculla* باعث ایجاد *Mahila Milan* در سال ۱۹۸۶ شد. در چارچوب این همکاری، به زنان برای بسیج پس‌اندازها و سایر فعالیت‌های تولیدی آموزش داده شد و از آنان برای فعالیت‌های مختلف حمایت به عمل آمد. انجمن *SPARC* با سازمان‌های مدنی جدید برای آموزش زاغه‌نشینان که بیشتر آنان را زنان

1 . Society for the Promotion of Area Center

2 . National Slum Dwellers Federation

و کودکان تشکیل می‌دهند، نیز به صورت مشترک، و برای جلوگیری از تخریب سکونتگاه‌ها از سوی دولت همکاری کرد و آنان را از انزوا خارج کرد. این کار باعث وحدت و یکپارچگی بیشتر در این جوامع شد. انجمن *SPARC* یک خط اعتباری به مبلغ ۳۵۰۰۰۰۰ روپیه (حدود ۷۵۰۰۰ دلار) را از طریق وزارت زنان و کودکان در دهلی برای کمک به *Mahila Milan*، و به منظور ایجاد بانک مسکن برای اعضای خود ایجاد کرد. این بانک، برای ایجاد سرپناه ایمن و تأمین نیازهای اضطراری وام‌هایی را در اختیار اعضا قرار می‌دهد. این کار باعث شد تا اعضا روزانه ۵ روپیه (حدود ۱۰ سنت) پس‌انداز کنند. در سال ۲۰۰۱، حدود ۶۰۰ خانواده، برای ساختن مسکن دائمی در آینده، حدود ۵۰۰۰ روپیه (حدود ۱۰۰ دلار) پس‌انداز کرده بودند. در مجموع ۶۰۰ خانواده حدود ۱/۶ میلیون روپیه (۳۳۰۰۰ دلار) در یک صندوق پس‌انداز، پس‌انداز کردند. حدود ۱۸۰۰ عضو نیز وام‌هایی تا سقف ۵۰۰۰ روپیه (۱۰۰ دلار) دریافت کردند.

پس از بیست سال، *SPARC* مدل مشارکت خود را به ۳۶ شهر در سراسر هند گسترش داد. در این فرایند، همواره با گروه‌های فقرا برای ظرفیت‌سازی محلی همکاری شده است. ائتلاف *SPARC*، *Mahila Milan* و *NSDF* دولت را متقاعد کرد تا زمین‌های جایگزینی را برای زاغه‌نشینان در نظر بگیرد و از تخریب گسترده زاغه‌ها، بدون ارایه گزینه‌های مناسب جلوگیری کند. علاوه بر این مشخص شده است که مدل‌های جدید ارتقای محیط‌های شهری در پروژه‌های مورد حمایت مالی بانک جهانی، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در اسکان مجدد و جابجایی زاغه‌نشینانی که به صورت مستقیم در حاشیه راه‌آهن زندگی می‌کنند، داشته باشد.

علاوه بر این، *SPARC*، به صورت فعالی در شبکه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی انجمن‌های زاغه‌نشینان حضور دارد و در کمپین جهانی برای تضمین حقوق مالکیت زاغه‌نشینان فقیر شهری مشارکت می‌کند.

در مقیاس منطقه‌ای و جهانی، *SPARC* عضو شورای رهبری موسسه بین‌المللی زاغه‌نشینان^۱ است. این شبکه جهانی متشکل از فدراسیون‌های زاغه‌نشین ملی از ۱۲ کشور، برای تقویت فعالیت‌ها و تلاش‌های گروه‌های فرودست فاقد مسکن همکاری می‌کنند و برای حمایت از حقوق زاغه‌نشینان با دولت‌ها مذاکره می‌کنند. پروژه *SDI* در حال توانمندسازی زاغه‌نشینان برای مشارکت در زمینه بازدید از سایر کشورها، شهرها و کشورهاست که از این طریق تجارب و ایده‌های خود را به اشتراک بگذارند *SPARC*. در سال ۱۹۹۲، مبادله اطلاعات بین‌المللی را با اعضای *SDI* فدراسیون مردم بی‌خانمان افریقای جنوبی^۲ اجرا کرد. این تجربه از توسعه متقابل

1 . Slum Dwellers International

2 . South Africa Homeless People's Federation

در هر دو جامعه حمایت می‌کرد. افریقای جنوبی ۸۵ گروه پس‌انداز زنان با ۶۰۰۰۰ عضو دارد که حدود ۱۷۵۰۰۰۰ دلار پس‌انداز کرده و در حال توانمندسازی فدراسیون خود هستند. این مدل در کشور زیمبابوه نیز توسعه داده شد. در کشور زیمبابوه ۱۷۰۰۰ نفر در حال پس‌انداز هستند. اخیراً در کشور نامیبیا نیز ۶۰۰۰ نفر نیز به همین شیوه پس‌انداز کرده بودند.

جنبش ویاکامپزینا^۱

این جنبش کشاورزان بین‌المللی، همانگونه که از نام آن برمی‌آید، فعالیت‌های جنبشی روستایی است که در کشور هندوراس بنا نهاده شد. این جنبش، بیش از ۵۰ سازمان روستایی تولیدکننده کوچک و متوسط، کارگران کشاورزی زنان روستایی، جوامع بومی آمریکا، افریقا، آسیا و اروپا را هماهنگ می‌کند (۱۴). هدف این جنبش توسعه و ارتقای همبستگی و اتحاد در میان سازمان‌های متنوع کشاورزان خرد برای دستیابی به عدالت اقتصادی و اجتماعی است. علاوه بر این، هدف این جنبش تقویت مشارکت زنان برای تهیه و آماده‌سازی پیشنهادات برای بهبود معیشت آنان است.

این سازمان در آوریل سال ۱۹۹۲ و در زمانی که چندین رهبر روستایی کشاورز در آمریکای مرکزی، آمریکای شمالی و اروپا در ماناگوآ پایتخت نیکاراگوآ، در کنگره مالکین اتحادیه ملی دامداران و کشاورزان^۲ گرد هم آمده بودند، بنا نهاده شد. در سال ۱۹۹۹، ویاکامپزینا، کمپین جهانی برای اصلاحات کشاورزی^۳ را اعلام کرد. در *Toledo* فیلیپین، خانواده‌های کشاورزان از اصلاحات کشاورزی و از طریق دریافت زمین‌هایی که سابقاً به شرکت‌های بزرگ تعلق داشت، سود بردند. با این وجود، درگیری‌های مسلحانه با صاحبان زمین که تلاش می‌کردند، زمین‌های خود را حفظ کنند، باعث شد تا خانه برخی از کشاورزان توسط مالکین به آتش کشیده شود. این درگیری‌ها باعث کشته شدن شماری از اعضای سازمان‌های کشاورزان شد. در ادامه کمپین بین‌المللی برای حمایت از خانواده کشاورزان *Teledo* آغاز شد، که به دنبال آن صدها نامه به وزارت اصلاحات کشاورزی فیلیپین ارسال شد. با حمایت رسانه‌های بین‌المللی، مقامات رسمی مجبور شدند تا زمین‌های مالکین را به کشاورزان بازگردانند.

یکی دیگر از اقدامات بین‌المللی جنبش ویاکامپزینا، همبستگی بین‌المللی و راه‌اندازی کاروان مقاومت^۴ بود. در سال ۱۹۹۹ بیش از ۴۵۰ کشاورز از برزیل، هند و اروپا در جنبش

- 1 . Via Compesina
- 2 . National Union of Farmers and Livestock
- 3 . Global Campaign for Agrarian Reform Owner
- 4 . International Solidarity and Resistance Caravan

بین‌المللی کاروان که از ۱۲ کشور اروپایی عبور می‌کرد، گردهم آمدند. هدف این کاروان یا اعتراض، رویارویی با کشورهای قدرتمند جهان و تقاضا برای ارایه چارچوبی نوین جهت روابط اقتصادی بین‌المللی بود، موضوعی که کشورهای ثروتمند جهان از طریق شرکت‌های فراملی توجهی به کشاورزان کوچک نداشتند. علاوه بر این، جنبش ویا کامپنیا یکی از معترضین اصلی سازمان تجارت جهانی (WTO) بوده است. در سال ۲۰۰۰ در شهر سیاتل اعضای جنبش در چندین کشور تظاهراتی را بر ضد شرکت‌های فراملی ترتیب دادند و تصمیم گرفتند تا بر ضد مواد غذایی دستکاری شده ژنتیکی^۱ مبارزه کنند. در هفدهم آوریل سال ۲۰۰۲، جنبش ویا کامپنیا روز جهانی مبارزه کشاورزان^۲ را برای توسعه تولیدات کشاورزی معمولی و نمایش همبستگی بر ضد جانداران دستکاری شده ژنتیکی (GMO)^۳ و شرکت‌هایی که آنها را تولید می‌کردند، سازماندهی کرد. این تظاهرات در بیش از ۲۰ کشور در سراسر جهان برگزار شد.

فدراسیون بین‌المللی تولیدکنندگان کشاورزی (IFAP)

فدراسیون بین‌المللی تولیدکنندگان کشاورزی (IFAP) در سال ۱۹۴۶ تشکیل شد. این فدراسیون، یک سازمان بین‌المللی است که در آن نمایندگان سازمان‌های ملی کشاورزی از سراسر جهان عضویت دارند (۱۵). فدراسیون IFAP، از ۸۰ سازمان در ۵۲ کشور و ۴۲ انجمن از ۳۰ کشور تشکیل شده است. این انجمن نماینده تولیدکنندگان کشاورزی در جهان صنعتی و صدها میلیون نفر از کشاورزان در کشورهای در حال توسعه است که منابع مالی و مدیریت آن به صورت کامل توسط اعضای سازمان‌ها تأمین می‌شود.

به منظور تسهیل همکاری بین سازمان‌های تولیدکننده کشاورزی و تضمین امنیت عرضه غذا در جهان، فدراسیون IFAP در زمینه بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی کسانی که بر روی زمین کار می‌کنند و همچنین بهبود و تقویت و توانمندسازی سازمان کشاورزان مستقل در همه کشورها نیز فعالیت می‌کند. برای رسیدن به این اهداف، فدراسیون بین‌المللی تولیدکنندگان کشاورزی (IFAP) اهداف زیر را دنبال می‌کند:

● فدراسیون به عنوان یک مکان تجمع عمل می‌کند که در آن رهبران سازمان‌های ملی کشاورزان می‌توانند با یکدیگر ملاقات، و اطلاعات و تجربیات خود را مبادله کنند و منافع دو جانبه و اقدامات برای دستیابی به منافع آینده را ساماندهی نمایند. فدراسیون

- 1 . Genetically Modified Food
- 2 . International Day of Farmers Struggle
- 3 . Genetically Modified Organization
- 4 . International Federation of Agricultural Producers

IFAP پنج کمیته دائمی در زمینه توسعه و حمایت از کشاورزی در کشورهای در حال توسعه از مناطق آفریقا، آسیا، مدیترانه، آمریکای شمالی و جنوبی و آمریکای مرکزی، منطقه آند و کارائیب دارد.

- اطلاع‌رسانی به اعضاء در زمینه رخدادهای و مسایل بین‌المللی مورد توجه سازمان‌های کشاورزان
- تقویت و ایجاد سازمان‌های تولیدی کشاورزی در سراسر جهان از طریق سازوکارها و ابزارهایی مانند کمیته همکاری‌های توسعه که از ظرفیت‌سازی سازمانی در سازمان‌های روستایی فقرا در کشورهای در حال توسعه حمایت می‌کنند.
- فعالیت به عنوان نماینده منسجم کشاورزان جهان و مطرح کردن دغدغه‌ها و مسایل تولیدکنندگان کشور در جهان از جمله سازمان خواروبار کشاورزی (FAO) سازمان ملل متحد، سازمان همکاری‌های توسعه اقتصادی (OECD) و بانک جهانی

فدراسیون IFAP در بسیاری از کنفرانس‌های بین‌المللی نفوذ دارد. برای مثال، طی برگزاری اجلاس جهانی توسعه اجتماعی در کپنهاگ دانمارک، در سال ۱۹۹۵، در نتیجه تلاش‌های فدراسیون IFAP، دولت‌های جهان سازمان‌های کشاورزان را به عنوان یک عنصر حیاتی جامعه مدنی به رسمیت شناختند. در اجلاس سران زمین در ریودوژانیرو برزیل در سال ۱۹۹۲، فدراسیون IFAP خود را برای حفاظت از محیط زیست متعهد اعلام کرد. بر اساس اعلام سازمان کشاورزان آلمان، این بیانیه نه تنها بر نهادهای بین‌المللی مرتبط با IFAP داشت، بلکه بر دولت‌های ملی نیز اثر بسیار مهمی گذاشت. در کشور آلمان ما به صورت مؤثری بر این بیانیه به منظور تأیید سیاست‌های ملی تأکید می‌کنیم و دولت ما نیز ثابت کرده است که کشاورزان آلمانی نیز همان دیدگاه‌ها را به مانند سایر کشاورزان جهان به اشتراک می‌گذارند.

علاوه بر این، فدراسیون IFAP از سال ۱۹۸۹ در زمینه تقویت روابط بین سازمان‌های کشاورزان و موسسات پژوهشی دنیا فعالیت کرده است و از آن زمان مجموعه‌ای از مشاوره‌ها را سازماندهی کرد. این کار باعث شد تا نیازهای واقعی کشاورزان در برنامه‌های پژوهشی مورد توجه قرار گیرد. از آن زمان، پروژه‌هایی که سازمان‌های کشاورزی و موسسات پژوهشی را به هم پیوند می‌دهند، در کشورهای بوركینافاسو، کنیا، زیمبابوه و زامبیا اجرا شده‌اند.

یادداشت‌های پایانی

1. *This introduction is taken from Narayan and Shah 2000.*
2. *Hussi and others 1993.*
3. *Rondot and Collion 2001.*
4. *CIRAD/ODI 2001.*
5. *This section draws on Candler n.d. and World Bank 1997.*
6. *This section draws on van Zyl, Sonn, and Costa forthcoming.*
7. برنامه FUMAC، طرح جامع شهری است که براساس پروژه‌های کاهش فقر روستایی مورد حمایت بانک جهانی در شمال شرق برزیل اجرا شد. از طریق برنامه FUMAC، تصمیم‌گیری برای تصویب زیر پروژه‌ها توسط نمایندگان شوراهای انجام می‌شود که ۸۰ درصد از اعضای آن انجمن‌های ذی‌نفع و نمایندگان جامعه مدنی هستند.
8. *The section draws on Narayan and Shah 2000.*
9. *See also Tools and Practices 9 on Community Driven Development.*
10. *This section was prepared with the assistance of David Groenfeldt. It draws on INPIM 1998 and Konishi 2001.*
11. *This section draws on World Bank 2001.*
- ۱۲- این قسمت مبتنی بر ارتباطات شخصی با تسهیل‌گران و گزارش‌های چهارماهه از CECI (مرکز کانادا برای همکاری‌ها و مطالعات بین‌المللی) است.
- ۱۳- این قسمت توسط Navayan و Shah در سال ۲۰۰۰ نگاشته شده است. کارتن خواب‌ها، ظاهراً به افرادی گفته می‌شود در کنار پیاده‌روها شب‌ها را سپری می‌کنند. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اطلاعاتی SPARC در www.sparcindia.org مراجعه نمایید.
14. *This section draws on Narayan and Shah 2000.*

- Beaudoux, Elian, Andre Borque, Marie-Helene Collion, Jean Delion, Dominique Gentil, Charles Kabuga, Jurgen Schwettman, and Ashih Shah. 1994. "Farmer Empowerment in Africa through Farmer Organizations: Best Practices." *Departmental Working Paper 14*. World Bank, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Candler, Wilfred. n.d. "Operation Flood: The Cooperatives' Role." PowerPoint presentation prepared for the World Bank, Rural Development and Agriculture Sector, Animal Resources Thematic Team. Available: http://essd.worldbank.org/rdv/RDVWeb.nsf/Animal/dairy_master
- CIRAD/ODI. 2001. "The Role of Rural Producers' Organizations in the World Bank Rural Development Strategy: Reaching the Rural Poor." Cirad-tera 17/01. Centre de Coop6ration Internationale en Recherche Agronomique pour le Developpement (CIRAD) and Overseas Development Institute (ODI), Montpellier, France.
- Delion, Jean. 2000. "Producer Organizations-Donors Partnership in Project Implementation: Risk and Precautions from a Social Perspective." World Bank, Agriculture Knowledge and Information Systems, Thematic Team on Producer Organizations, Washington, D.C.
- Hussi, Pekka, Josette Murphy, Ole Lindberg, and Lyle Brenneman. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations: The Role of the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.
- INPIM 1998. "Country Updates: Albania." INPIM Newsletter No. 7. May

1998. Washington, D.C. Available: <http://www.inpim.org/Library/Newsletters/newsletters.html>

- International Federal of Agricultural Producers (IFAP). 2002. "About IFAP." Paris, France. Available: <http://www.ifap.org/about/federate.html>

-Konishi, Toru. 2001. "Albania Irrigation Rehabilitation Project: In the Context of Community Driven Development." Presentation given at World Bank seminar on Community Driven Development in ECA: Experience with Water Users' Associations, May 27, 2001. Environmentally and Socially Sustainable Development, Social Development Department, World Bank, Washington D.C.

-Narayan, Deepa, and Talat Shah. 2000. "Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor." Framework paper prepared for workshop on Local to Global Connectivity for Voices of the Poor, December 11-13. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Reduction Group, Washington, D.C.

-Rondot, Pierre, and Marie-Helene Collion, eds. 2001. "Agricultural Producer Organizations: Their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction-Report of a Workshop, Washington,D.C., June 28-30, 1999. " World Bank, Rural Development Department, Washington, D.C.

-van Zyl, Johan, Loretta Sonn, and Alberto Costa. Forthcoming. "Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation

and Local Government Performance: Evidence From Northeast Brazil." Cited in Luis Coirolo, Keith McLean, Mondonga Mokoli, Andrea Ryan, Parmesh Shah, and Melissa Williams, *Community Based Rural Development: Reducing Poverty from the Ground Up*. Washington, D.C.: World Bank.

-World Bank. 1997. "India, Second National Dairy Project." *Implementation Completion Report 16218. Rural Development and Agriculture Sector, Animal Resources Thematic Team*, Washington, D.C.

-1999. "Zimbabwe Farmers' Union." Case study prepared for workshop on *Agricultural Producer Organizations: Their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction*, June 28-30. Rural Development Department, Washington, D.C. Available: <http://wblnOO18.worldbank.org/essd/essd.nsf/producer/casestudies>

-2001. "A Revised Forest Strategy for the World Bank Group." Draft paper prepared under the *Forest Policy Implementation Review and Strategy. Environmentally and Socially Sustainable Development Network*, Washington, D.C.

ابزارها و تمرین‌ها (شماره ۴۱)

اصلاحات حقوقی و قضایی

در اواسط سال ۲۰۰۲، بیش از ۴۰۰ پروژه که تحت حمایت مالی بانک جهانی دارای عناصر اصلاحات قضایی و حقوقی بودند، با ۳۰ پروژه مستقل در پنج منطقه به تصویب رسیدند. پرواضح است که قوانین و مقررات و کارکرد سیستم قضایی نه تنها در محیط سرمایه‌گذاری، بلکه برای حمایت از فقرا و معیشت آنان نیز بسیار حائز اهمیت هستند (۱). معمولا پروژه‌های اصلاحات حقوقی و قضایی بانک جهانی در مدت دو یا پنج سال از طریق نهادسازی، کمک‌های فنی، یادگیری و نوآوری، و ام‌های برنامه قابل تعدیل^۱ و همچنین از طریق کمک‌های صندوق توسعه نهادی^۲ و فعالیت‌های مشاوره‌ای توسط سازمان‌های حقوقی اجرا می‌شوند (۲). در این قسمت از گزارش اثرات توانمندسازی چهار پروژه ابتکاری اصلاحات حقوقی و قضایی که توسط بانک جهانی در آمریکای لاتین و حوزه کارائیب اجرا شد، بررسی می‌شود.

پروژه اصلاحات قضایی گوآتمالا

در اکتبر سال ۱۹۹۹، ۳۳ میلیون دلار وام تعدیل برنامه‌ای برای پروژه اصلاحات قضایی کشور گوآتمالا برای مدت ۵ سال، تا ۲۰۰۴ تصویب شد. هدف پروژه یاد شده ایجاد سیستم قضایی کارآمد، قابل دسترس و قابل پیش‌بینی بود که بتواند به افزایش اعتماد عمومی، بهبود ثبات و عدالت در استفاده از قوانین و مقررات منجر شود. نظرات و دیدگاه طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان، دولت و همچنین جامعه مدنی در طراحی پروژه مورد توجه قرار گرفت. برای این منظور مطالعه ارزیابی مشارکتی با مشارکت ۱۰۰۰ نفر از جمله قضات و نمایندگان نهادهای دولتی، دانشکده‌های حقوق، بخش خصوصی و جامعه مدنی انجام شد. این فرایند منحصر به فرد مشارکت شهروندان در اصلاحات قضایی به شناسایی مسائل و مشکلات مورد نظر از جمله ضعف عملکرد سیستم دادگاه‌ها، دسترسی محدود شهروندان به عدالت، فساد، ضعف مدیریت نهادی و نگرش منفی مردم به شعبات دادگستری کمک شایانی کرد. برای رویارویی با این مشکلات، پروژه دیدگاه‌های مختلف را یکپارچه کرد و اعلام نمود که شهروندان به عنوان کاربران خدمات قضایی از این حق برخوردار هستند که در طراحی پروژه دخالت داشته باشند. در نتیجه، این اصلاحات باعث خواهد شد تا قوانین و مقررات متناسب با نیازهای مردم تدوین و اجرا شوند.

1 . Adaptable Program Loans

2 . Institutional Development Fund

اثرات

پس از دو سال از آغاز پروژه، گام‌های مهمی برای تقویت و توانمندسازی سیستم قضایی و بهبود دسترسی مردم به قوانین و مقررات برداشته شد. پروژه از افزایش ۵۰ درصدی بودجه شعبات قضایی حمایت کرد، به همین دلیل توانستند ۳۰ قاضی جدید را استخدام، و آموزش دهند. بسیاری از این قضات زن بودند. علاوه بر این، تعداد دادگاه‌های منطقه‌ای افزایش یافت. این کار باعث شد تا امکان مراجعه مردم به دادگاه‌ها بیشتر شود. مراحل دادگاه و طرح دعاوی بسیار ساده‌تر شد. برای مثال، پیش از اصلاحات، حدود ۵ تا ۶ ماه طول می‌کشید تا یک دادخواست توسط وکیل یا پرونده برای طلاق ثبت شود. در حال حاضر در نتیجه مهندسی مجدد^۱ دادگاه‌ها، این مراحل تنها ۲۴ ساعت طول می‌کشد.

برای دسترسی بهتر مردم بومی به سیستم قضایی که عمدتاً در نواحی روستایی و دور از دسترس زندگی می‌کنند، چندین ساز و کار وجود دارد. آموزش زبان به قضات و مترجمین زبان باعث شده است تا دسترسی مردم بومی به سیستم قضایی بهتر شود. با افزایش موفقیت آموزش‌های اولیه زبان، تقاضا برای این آموزش‌ها در بین قضات و کارکنان دادگاه‌ها نیز به میزان قابل توجهی افزایش یافت (۳).

علاوه بر این، پروژه یاد شده به برنامه دادرسی دادگاه بخش^۲ گواتمالا در مناطقی که قضات حضور ندارند، نیز تعمیم داده شد. در سال ۲۰۰۱، دادرسان دادگاه‌های بخش، حدود ۵۰ درصد از کل قضات در گواتمالا را تشکیل می‌دادند. علاوه بر این، قدرت آنان برای صدور رأی و تسریع در مراحل دادرسی نیز بیشتر شد. این اصلاحات ساده به میزان قابل توجهی بهره‌وری و کارایی را در سراسر سیستم قضایی افزایش داده است.

علاوه بر این، فرایندهای بهبود در سیستم قضایی، دولت گواتمالا منشور اخلاقی را در آوریل سال ۲۰۰۱ تصویب کرد که به تصویب احکام بی‌سابقه‌ای کمک می‌کند. برای مثال، دادگاه عالی گواتمالا، رای به زندانی شدن یک ژنرال عالی‌رتبه نظامی داد که در قتل یکی از مقامات دینی دست داشت. همچنین دادگاه عالی از اعطای مصونیت قضایی به یکی از مقامات عالی‌رتبه (یکی از ژنرال‌های سابق) خودداری کرد و به صراحت اعلام کرد که او باید براساس قوانین حقوق بشر بین‌المللی محاکمه شود. در گذشته، مردم تصور می‌کردند که مقامات نظامی و سیاسی فراتر از قانون هستند. چنین قوانینی ارزش نمادین داشته و می‌توانند مردم را قانع کنند که اصلاحات قضایی جدی و پاسخگو هستند.

1 . Reengineering

2 . Justices of the Peace

دسترسی به اطلاعات

پروژه اصلاحات قضایی گواتمالا در برگزیده رکن ارتباطی جامع برای افزایش دسترسی مردم به اطلاعات قانونی و همچنین بهبود ارتباطات و اطلاعات در سیستم قضایی است. در سال ۲۰۰۱ با حمایت پروژه، مرکز اطلاعات عمومی دادگاه عالی در پایتخت راه اندازی شد. همچنین، در سایر مراکز شهری نیز مراکز اطلاعاتی در حال احداث می باشند. افزون بر این، کمپین های آموزشی عمومی نیز اصلاح سیستم قضایی نوین را توسعه داد. به منظور دسترسی مستقیم به رویه های قضایی و قوانین و مقررات پایگاه اطلاعاتی کامپیوتری عمومی برای ارائه خدمات راه اندازی شد (۴). از طریق این پایگاه اطلاعاتی، مردم می توانند از طریق ایمیل شکایت های خود را ثبت کنند یا رویه های قضایی به هنگام را دریافت کنند.

سازوکارهای متعددی نیز برای بهبود جریان های اطلاعاتی در سیستم قضایی و کمک به تخصصی شدن کارکنان دادگاه ها پیش بینی شده است. سیستم اینترنتی، ارتباطات را در بین قضات و سایر مقامات رسمی دادگاه افزایش داد. این سیستم رسمی بویژه برای قضات در روستاها و مناطق دور از دسترس بسیار سودمند بود. برنامه دیجیتال نیز در حال توسعه است (این برنامه در سال ۲۰۰۱ آزمایش شد) تا برای قضات در نواحی دور دست آموزش های راه دورارایه دهد و از این طریق اطلاعات و دانش آنان افزایش یابد.

فراگیری و مشارکت

به منظور ایجاد فرصت هایی برای فقرا برای دسترسی عادلانه به قوانین و مقررات دفتر مستقل دفاع عمومی^۱ راه اندازی شد. به عنوان بدیل و جایگزین دادگاه ها، مراکز مصالحه و حل اختلاف به صورت موفقیت آمیزی به صورت آزمایشی شروع به کار کردند. در مرحله بعد این مراکز در سراسر کشور توسعه داده شدند. مراکز آزمایشی حل اختلاف در مناطق تحت سکونت بومیان مورد استقبال مردم محلی قرار گرفتند و به همین دلیل تقاضای مردمی برای توسعه چنین مراکزی به سایر نواحی محروم بیشتر شد.

در ژانویه سال ۲۰۰۱ اولین کارگاه آموزشی در خصوص آموزش حساسیت های فرهنگی برای قضات در مناطق تحت سکونت بومیان برگزار شد. ۶۱ قاضی و کارکنان کمکی از ۲۱ شهرداری در برنامه مشارکتی شرکت کردند. این برنامه شامل فعالیت های عملی، نقش آفرینی، ارائه مطالب و بحث های گروهی بود. مهمترین نگرانی که از سوی شرکت کنندگان مطرح شد، در رابطه با موانع فرهنگی و زبان بود، زیرا دادگاه های رسمی در کشور گواتمالا صرفاً به زبان اسپانیایی

برگزار می‌شود. به همین علت شرکت کنندگان درخواست کردند تا دوره آموزشی برای قضات و کارکنان محلی به زبان مایایی^۱ برگزار شود. در پایان کارگاه آموزشی، شرکت کنندگان اعلام کردند که آنان در کارهای خود حساسیت‌های فرهنگی را بهتر می‌توانند بکار گیرند.

پاسخگویی

در چارچوب این برنامه، به منظور ارتقاء نظارت عمومی بر سیستم قضایی از طریق پروژه، برنامه ضد فساد تصویب شد. برنامه شامل اقدامات پیشگیرانه و کنترلی است که رویه‌ها را برای قضات مختلف همسومی‌کند. این کار مستلزم اشاعه اطلاعات در مورد قضات و کارکنان سیستم قضایی است و باعث افزایش مشارکت اجتماع در شناسایی مسائل و مشکلات در سیستم قضایی شده و خطاها را تصحیح می‌کند. علاوه بر این، گروه‌ها در مشاوره‌های اولیه ذی‌نفعان و در جنبه‌های مختلف اجرای پروژه، پایش و ارزیابی مشارکت می‌کنند.

درس‌های آموخته شده

در راستای اصلاحات قضایی این پروژه نشان می‌دهد که چگونه مشاوره با ذی‌نفعان مختلف می‌تواند به شناسایی حوزه‌های بحرانی کمک کند و دوباره اعتماد عمومی را به سیستم قضایی جلب نماید. همچنین این تجربه نشان داد که پروژه‌های طراحی شده در هنگام اجرا و ارزیابی، برای انجام اقدامات مشارکتی همسوبا استفاده از روش‌های مشارکتی از امکانات زیادی برخوردار هستند. در برخی از مناطق، ارائه خدمات به فقرا، مستلزم استفاده از زبان محلی و ایجاد شعبات و خدمات در نزدیکترین محل زندگی فقرا است. برای اینکه اصلاحات قضایی و قانونی پایدار باشند، شفافیت و اشاعه اطلاعات، با کمک توسعه‌های فنی، بسیار حائز اهمیت هستند.

نوسازی دادگاه عالی ونزوئلا

پروژه نوآوری، آموزش و نوسازی دادگاه عالی ونزوئلا^۲ از طریق روش مشارکتی در سال ۱۹۹۷ تهیه شد. این پروژه تا ژوئن سال ۲۰۰۱، با وامی معادل ۴,۷ میلیون دلار به تصویب رسید. پروژه یاد شده به منظور تقویت سیستم قضایی و تسهیل دسترسی مردم به این سیستم طراحی شد. این طرح نتایج ارزیابی‌های ذی‌نفعان مختلف را با برگزاری یک یا دو کارگاه آموزشی با حضور قضات، معاونین قضات، کارکنان اداری، سازمان‌های جامعه مدنی، تلفیق کرد.

1 . QUICHE

2 . Venezuela Supreme Court Modernization Learning and Innovation Project

اثرات

پروژه، کارکردهای قضایی را بهتر، و دسترسی مردم به سیستم قضایی را بیشتر کرد. تغییرات اساسی انجام شده از طریق پروژه باعث شد تا سیستم قضایی علیرغم داشتن استقلال مالی و سیاسی، حداقل ۲ درصد از بودجه سالانه فدرال را دریافت نماید. این برای مردم تغییرات امنیت بیشتری را به همراه داشته است. اجرای این پروژه بین نهادهای قضایی هماهنگی‌ها را در سابق بیشتر کرد و باعث درک متقابل بیشتر، شناسایی شکاف‌های سیاسی و همکاری بیشتر برای استفاده از فرصت شد.

دسترسی به اطلاعات

با توجه به اصلاحات انجام شده از طریق پروژه نوسازی، دسترسی مردم به قضات و اطلاعات بهتر شد. مصوبه بررسی جنایی که در ژوئای سال ۱۹۹۹ تصویب شد، محاکمه‌های سری را حذف کرد و برای افزایش شفافیت و استفاده از منابع، رویه‌های ساده‌تری را ارائه کرد. برای تسهیل آموزش کارکنان بخش قضایی دیسک‌های فشرده (CD-ROM) آموزشی در مورد دستورالعمل‌ها و رویه‌های جدید تهیه شد و از این طریق قوانین و مقررات جدید در آنها اشاعه داده شد. در حال حاضر، قضات ونزوئلایی در شبکه‌های بین‌المللی مجازی که *IUDICIS* نامیده می‌شود، تجربیات خود را به اشتراک می‌گذارند.

مشارکت قضات باعث شده است تا قضات ونزوئلا در مورد قوانین و مقررات دست به اطلاعات و دانش بهتری پیدا کنند. در نتیجه، قضات احساس تعلق خاطر بهتری پیدا کردند و به کارهای خود افتخار می‌کنند.

دادگاه عالی به منظور استفاده بیشتر مردم از سیستم قضایی، پایگاه اطلاعاتی اینترنتی عمومی را راه‌اندازی کرد که در آن تصمیمات به صورت آنلاین ارائه می‌شود (۷) در این پایگاه اطلاعاتی پنجره‌های عمومی تعریف شده است، که مردم را قادر می‌سازد تا موارد شکایت و دادخواست‌های خود را از طریق آنها پیگیری نمایند و اطلاعات لازم در مورد سیستم قضایی را بدست آورند.

در برخی از مناطق، این سیستم کاملاً خودکار است و دستیابی به اطلاعات در مورد سیستم قضایی را به صورت مستمر فراهم می‌کند. علاوه بر این، مردم و ونزوئلا می‌توانند برنامه‌های تلویزیونی جدیدی را نگاه کنند در این برنامه‌ها در مورد چگونگی دسترسی به عدالت و افزایش آگاهی‌ها در مورد قوانین و مقررات بحث می‌شود.

مسئولیت پذیری و پاسخگویی

هرچند قضات کشور و نوزنلا اجرای پروژه نوسازی سیستم قضایی را برعهده گرفتند، همزمان واحد انجمن مدنی دادگاه عالی^۱ نیز تأمین نیروی انسانی، برگزاری دوره‌های آموزشی و برگزاری هم‌اندیشی را در دستور کار قرار داد. یکی از شکل‌های منحصر بفرد مشارکت مدنی به این صورت است، زمانی که یک دادگاه عالی جدید تأسیس می‌شود، این دادگاه به صورت مستقیم یا از طریق رسانه‌های تحت نظارت قرار می‌گیرد. در انتخابات سال ۲۰۰۰، با هدف گردآوری نظرات شهروندان پیش از انتخابات نهایی اسامی کاندیداها بری عضویت در کانون قضات در روزنامه‌های و نوزنلا و اینترنت، منتشر شد. فرایندهای مشابهی نیز برای ارزیابی نظرات مردم در مورد قضات در سراسر کشور انجام شد.

ظرفیت سازمانی محلی

در اولین سال پروژه در نتیجه مذاکرات جامعه مدنی گروهی از ۴۵ سازمان غیردولتی با عنوان سازمان اجتماعی توسعه عدالت الیانس^۲ تشکیل شد که اعضای آن را فعالان اصلاحات قضایی تشکیل می‌دهند. بانک جهانی به سازمان‌های غیردولتی کمک می‌کند تا به این گروه حامی ملحق شوند. در این صورت این سازمان‌ها برای تعیین اولویت‌ها و حل و فصل مسائل و مشکلات خود همبستگی بیشتری پیدا می‌کنند و می‌توانند برای اصلاحات برنامه‌های مشترکی ارائه کنند. برای کمک به سازمان‌های غیردولتی برای جمع شدن در کنار یکدیگر، تبادل اطلاعات و انجام فعالیت‌های گروهی اینترنت ابزار سودمندی قلمداد می‌شود. سازمان الیانس ایده‌های جدیدی را معرفی کرد و برای ایجاد تحولات، تعهد خود را به فشار افکار عمومی به اثبات رساند. سازمان الیانس، اعضای سازمان‌های زیرمجموعه را قادر ساخته است تا اطلاعات خود را به اشتراک بگذارند و ظرفیت‌های سازمانی خود را تقویت کنند و مهارت‌های ارتباطی و توسعه خود را بهبود بخشند.

درس‌های آموخته

پروژه یاد شده اهمیت پیوند قوی حمایت عمومی با تعهد دولت، هدایت و ظرفیت‌سازی فنی برای ایجاد بلوک‌هایی برای تغییرات قضایی نشان داده است. نوسازی از طریق ارتقای مشارکت بین جامعه مدنی و قضات، برخی از سودمندی‌های اصلاحات قضایی را برای مردم، از جمله بهتر شدن عدالت قضایی را نشان داده است.

- 1 . Supreme Court Civil Society Unit
- 2 . Organization Alianza Social Para la Justicia

پروژه اصلاحات قضایی اکوادور: کمک‌های حقوقی برای زنان فقیر

در آوریل سال ۱۹۹۵، بانک جهانی وامی به مبلغ ۱۰/۷ میلیون دلار را برای پروژه اصلاحات قضایی اکوادور تصویب کرد. این پروژه از اصلاحات اداری، مراکز حل اختلاف، برنامه‌های آموزشی در خصوص حقوق قانونی و رویه‌ها و توسعه زیرساخت دادگاه‌ها حمایت می‌کند. همچنین پروژه فرعی با عنوان کمک‌های حقوقی برای زنان^۱ با رقم ۲۵۶۷۸۰ دلار برای مدت دو سال تصویب شد. این پروژه از ایجاد پنج کلینیک کمک‌های حقوقی در شهرهای Quito، Guayaquil و Cuenca به منظور کمک به زنان فقیر و فرزندان آنان در زمینه انجام امور حقوقی و بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی آنان حمایت می‌کند. در چارچوب این طرح، هر کدام از این پنج کلینیک توسط یکی از سازمان‌های غیردولتی ملی و محلی اکوادور راه‌اندازی، و شروع به کار کرده است. این سازمان‌های غیردولتی شامل سازمان Centro ecuatoriano de pro بودند.

اثرات

طی مدت دو سال، از آوریل سال ۱۹۹۸ تا مارس سال ۲۰۰۰، این برنامه آزمایشی، مشاوره‌های حقوقی، توصیه و خدمات مشاوره برای حل و فصل اختلافات برای حدود ۱۷۰۰۰ زن فقیر با هزینه معادل ۱۵ دلار برای هر مراجعه کننده ارائه کرد. بیشتر زنان در شهرهای Quito و Guayaquil متقاضی خدمات حقوقی مانند حضانت کودکان، جلوگیری از خشونت یا ثبت پرونده‌های قضایی بودند. علاوه بر این، پروژه به صورت غیرمستقیم نیز به ۵۰۰۰۰ نفر دیگر که بیشتر آنان کودکان یا سایر اقوام زنان شاکی بودند، حمایت‌هایی را به عمل آورد.

ارزایی کمک‌های حقوقی زیر پروژه نشان داد، زنانی که از خدمات حقوقی و قضایی سازمان‌های غیردولتی بهره‌مند شده بودند، در مقایسه با وکلای خصوصی، به نتایج بهتری دست یافته بودند (۸). برای مثال، زنانی که از خدمات حقوقی سازمان‌های غیردولتی استفاده کرده بودند، حدود ۲۰ تا ۵۰ درصد احتمال بیشتری وجود داشت که بتوانند حضانت فرزندان را در مقایسه با سایر خدمات حقوقی، بدست آورند. علاوه بر این، کمک حقوقی به موکلین و رای دادگاه نیز در زمان‌های بسیار کمتری صادر می‌شد. صدور رأی حدود ۲ الی ۳ روز طول می‌کشید، در حالیکه اگر این افراد از وکلای خصوصی استفاده می‌کردند، صدور رای دادگاه‌ها هفته‌ها به طول می‌انجامید. بتدریج شهرت مراکز سازمان‌های غیردولتی ارائه کننده خدمات حقوقی بسیار همه‌گیر شد، به همین دلیل، تقاضا برای ارائه خدمات حقوقی، از عرضه خدمات بیشتر شده بود. این دستاوردها باعث شد تا زنان طبقه درآمدمی متوسط و زیاد نیز تمایل پیدا کنند تا از این خدمات بهره ببرند. فعالیت‌ها

و اقدامات کلینیک‌های کمک‌های حقوقی آگاهی جامعه را در مورد خشونت‌های خانوادگی به عنوان تعدی به حقوقی انسانی افزایش داد. این اقدامات روابط و تعامل سازمان‌های غیردولتی را با رسانه‌ها تقویت کرد و اعتبار قضایی و حقوقی سازمان‌های غیردولتی را بیشتر کرد. در نهایت این تحولات باعث تسریع تغییرات شد. برای مثال، شهرداری *Santa elena* پیشنهادهای را برای برنامه‌های راهبردی توسعه در زمینه توجه به مسائل جنسیتی ارائه داده است.

دسترسی به اطلاعات

کلینیک کمک‌های حقوقی، از طریق آموزش در زمینه حقوق زنان، نگرانی‌های زنان را مرتفع ساخت. آنان از طریق برنامه‌های رادیویی، بروشور، جداول اطلاعاتی در خصوص رخدادهای اجتماعی، برگزاری جلسات با گروه‌های زنان و سایر فعالیت‌های عمومی در زمینه مسائل عمومی به طور عام، و مسائل زنان فقیر به طور خاص در این زمینه فعالیت می‌کنند. گروه‌های سیار در روزهای شنبه و یکشنبه خدماتی را برای مناطق دوردست و در جاهایی که دفاتر حقوقی یا وکلا در دسترس نیستند، ارائه می‌دهند.

ظرفیت سازمانی محلی

این برنامه از طریق توانمندسازی نیروی انسانی، فناوری و آموزش ظرفیت سازمان‌های غیردولتی محلی را برای ارائه خدمات حقوقی توسعه داد. این سازمان‌های غیردولتی، برای اجرای کمک‌های حقوقی کلینیکی شرکای اصلی قلمداد می‌شوند. از هر یک از این کلینیک‌ها کمک‌های حقوقی تیم‌های خدمات رسانی در کارگاه‌های آموزشی با موضوع‌های ؛ صلح و سازش، دعاوی حقوقی، حمایت از کودکان، دفاع از حقوق زنان و کودکان، هماهنگی برای بسیج منابع، عدالت جنسیتی، پیشگیری از سوء استفاده و آموزش و یادگیری شرکت کردند.

توسعه ظرفیت‌های سازمانی، برای ارائه و بهبود خدمات در مناطق جغرافیایی مختلف برای زنان فقیر ظرفیت و توانمندی سازمان‌های غیردولتی را بیشتر کرد. برای مثال، افزایش تقاضا برای خدمات باعث شد تا ساعت کار کلینیک‌های کمک‌های حقوقی بیشتر شود. به همین دلیل، این مراکز می‌توانستند به شمار بیشتری از موکلین خدمات ارائه کنند. علاوه بر این، سازمان‌های غیردولتی شرکت کننده در مورد دعاوی مختلف بانک اطلاعاتی توسعه داده‌اند که در حال حاضر در مورد نیازها و ویژگی جوامع ذی نفعان اطلاعات ارزشمندی ارائه می‌دهد. این اطلاعات برای کمک به دسترسی زنان به قوانین و مقررات حقوقی و همچنین نیازهای بهداشتی آنان بسیار سودمند خواهد بود.

درس‌های آموخته

اجرای این پروژه نشان داد که کلینیک‌های کمک حقوقی^۱ مکمل سیستم دادگاه‌های رسمی هستند و به جوامع محروم برای دسترسی عادلانه به حقوق آنان کمک می‌کند. کلینیک‌های کمک حقوقی با ارایه کمک‌های حقوقی، روان‌شناختی و پزشکی، اهمیت کاربرد رویکردهای جامع برای کمک به زنان فقیر جهت حل و فصل مشکلات آنان را نشان داد. البته باید متذکر شد که پایداری ارایه خدمات حقوقی به اجتماعات فقیر همچنان به عنوان چالش باقی مانده است. متأسفانه در این مثال در کشور اکوادور، ساز و کار تأمین مالی بلند مدتی برای کلینیک‌های کمک حقوقی، بویژه برای زنان، علی‌رغم موفقیت غیر قابل انکار آن، پیش بینی نشده است. با توجه به اینکه زنان فقیر به منابع مالی لازم برای تأمین هزینه‌های حمل و نقل یا تعرفه‌های دادگاه‌ها را ندارند، لذا باید برای این منظور ساز و کارهای تأمین مالی جایگزینی پیش‌بینی شود تا خدمات حقوقی رایگان در اختیار آنان قرار گیرد. وقتی که اجرای برنامه اصلاحات پایان یافت (ژوئن سال ۲۰۰۲)، کارکنان پروژه در صدد برآمدند تا شرکای خصوصی را برای کمک‌های مالی به کلینیک‌ها پیدا کنند. در حال حاضر این کارکنان در حال بررسی امکان‌پذیری تأمین خدمات به شیوه‌های دیگری هستند.

پروژه حقوق مالکیت شهری پرو^۲

بیشتر فقرای شهری کشور پرو به صورت زاغه‌نشینی و در اراضی (تصرفی) دولتی زندگی می‌کنند. به همین دلیل از هیچ‌گونه حق قانونی به عنوان شهروند یا مالک دارایی برخوردار نیستند. دولت پرو با علم به این مشکلات، برای حمایت از حق مالکیت آنان، اصلاحات قانونی را در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ آغاز کرد. در سال ۱۹۹۶، فوجی موری، رییس جمهور وقت پرو، تعهد دولت برای به رسمیت شناختن ۱/۵ میلیون دارایی‌ها و املاک شهری را تا سال ۲۰۰۱ اعلام کرد. در این کشور به رسمیت شناختن حق مالکیت مستلزم انتشار وثبت عنوان زمین به عنوان زاغه از طریق توسعه نهادی و قانونی و نظام دیوانسالاری است. بدون برخورداری از حق مالکیت زمین، فقرای شهری قادر به پیگیری منافع اقتصادی و اجتماعی مالکیت زمین نیستند. برای مثال، آنان نمی‌توانند از مسکن یا زمین خود به عنوان وثیقه برای اخذ وام یا انتقال مالکیت آن به فرزندان خود استفاده نمایند. علاوه بر این، ارایه‌کنندگان وام یا اعتبار نیز انگیزه‌ای برای ارایه خدمات به این اجتماعات ندارند.

1 . Legal Aid Clinics

2 . Pero Urban Property Rights Project

در اوایل سال ۱۹۹۸ با تشکیل آژانس ملی مستقل برای به رسمیت شناختن دارایی‌های موجود در سکونتگاه‌های شهری فقیرنشین، ۲۰۰۰۰۰ از این دارایی‌ها به ثبت رسید. در نتیجه ساده‌سازی و شفاف‌سازی رویه‌های ثبت دارایی‌ها، هزینه ثبت دارایی‌ها از حدود ۲۰۰۰ دلار به ۵۰ دلار، و مدت زمان لازم برای ثبت مالکیت زمین نیز از ۱۵ سال به شش هفته و کمتر کاهش یافت. در اگوست سال ۱۹۹۸، بانک جهانی، برای پروژه حقوق مالکیت شهری به منظور حمایت از ایجاد سیستم کم هزینه و ساده‌ای برای به رسمیت شناختن حقوق مالکیت دارایی‌ها در فقیرترین سکونتگاه‌های شهری در کشور پرو وامی به مبلغ ۳۸ میلیون دلار را تصویب کرد. در چارچوب برنامه ملی حقوق مالکیت شهری، پروژه یاد شده نیز متعهد شده است تا نسبت به ثبت دارایی‌های شهری یک میلیون نفر در هشت ناحیه شهری تا سال ۲۰۰۱ اقدام نماید.

اثرات

در نتیجه این اصلاحات حقوقی، پروژه حقوق مالکیت شهری پرو، هزینه و زمان لازم برای ثبت مالکیت‌ها را به میزان قابل توجه‌ای کاهش داده است. به این ترتیب فقرا به سادگی و با هزینه‌های قابل قبول می‌توانند دارایی‌های خود را به ثبت برسانند و به عنوان یک شهروند قانونی به رسمیت شناخته شوند. اصلاحات نهادی بسیار اثربخش بوده است. تا اگوست سال ۲۰۰۰، پروژه به حدود هفت میلیون نفر از شهروندان پرویی کمک کرد تا حق مالکیت خود را برای اراضی با قیمتی بیش از ۴ میلیارد دلار به ثبت برسانند. با معرفی دارایی‌ها و املاک قانونی جدید به بازارهای سرمایه، ارزش املاک و دارایی، از زمان آغاز اجرای پروژه، بیش از ۱/۷ میلیارد دلار افزایش یافت. ارزیابی اجتماعی این اصلاحات قضایی، مستلزم مذاکره و گفتگوهای مداوم با ذی‌نفعان در همه سطوح است که برای بررسی وضعیت مالکیت‌ها در مناطق همجوار به صورت فرایندی تکراری انجام می‌شود. با معرفی حقوق مالکیت رسمی، جوامع به روش‌های مختلف تحت تأثیر قرار می‌گیرند. برای نخستین بار زنان پرویی از حقوق مالکیت برابر براساس قانون برخوردار شدند. با این وجود، اثرات این اصلاحات بر سازمان‌های محلی بسیار پیچیده بوده است. در برخی نواحی، آنان در نتیجه مالکیت‌های فردی ضعیف شدند، در حالیکه در سایر مناطق اجتماعات به نحو بهتری برای ارائه خدمات اجتماعی به ساکنین سازماندهی شدند. پروژه یاد شده در کشور پرو دستاوردهای سیاسی زیادی به همراه داشته است، زیرا موفقیت‌های خود را برای ارائه دارایی‌های منقول به فقرا گسترش داده است.

دسترسی به اطلاعات

پروژه از جریان‌های اطلاعاتی مستمر و چند سویه حمایت کرد. برای مثال، به منظور گردآوری بازخوردهای اطلاعاتی از مردم درباره پروژه مذاکرات و گفتگوهای منظم با ذی‌نفعان و ملاقات‌ها و گردهمایی‌های هفتگی با جوامع شرکت‌کننده طراحی شد. علاوه بر این، در این فرایند دو نهاد دولتی شامل کمیسیون مستندسازی دارایی‌ها و املاک غیررسمی (COFOPRI) و ثبت اراضی شهری (RPU) نیز فعال شدند. این نهادها به جای اینکه منتظر بمانند تا شهروندان به ملاقات آنان بروند، خود به دیدار شهروندان و ذی‌نفعان می‌روند (۱۰). رهبران اجتماعات برنامه مستندسازی را با سازماندهی جلسات و جمع‌آوری اطلاعات خانه به خانه توسط COFOPRI انجام می‌دهند. قابلیت‌ها و مزیت‌های ثبت دارایی‌ها به صورت گسترده‌ای، به عنوان فرایند مستندسازی زمین مورد استقبال قرار گرفته است. به همین دلیل مردم برای ارایه اطلاعات مالکیت‌های خود به نهادهای دولتی برای ثبت حق مالکیت تشویق می‌شوند. این موفقیت باعث شد تا ساکنین این مناطق برای دستیابی به گواهی‌های ثبت مالکیت‌ها، خود را سازماندهی کنند. در حال حاضر برای تأیید درخواست‌ها و واقعی بودن مالکیت‌های هر ملک، کارهای ثبت به صورت منزل به منزل انجام می‌شود.

مسئولیت پذیری

پروژه از طریق پایش اجتماعی و اقتصادی، توانست اثرات مستندسازی دارایی‌ها را بر اجتماعات محلی را پیگیری نماید. مدیرکل پروژه (که هماهنگ‌کننده ملی مستندسازی نیز است)، مسئول دستاوردهای پروژه است. کمیته مدیریت پروژه با نمایندگان متناظر COFOPRI و RPU، بر اجرا و دسترسی به اهداف پروژه نظارت می‌کند و در صورت لزوم تصمیمات راهبردی لازم را اتخاذ می‌کند. تعارضات در بین اعضای جامعه در مجمعی حل و فصل می‌شود. در حال حاضر مسائل هدایت و راهبری، مالکیت زمین و شرایط اشغال زمین مهمترین مسائلی هستند که مورد بحث قرار می‌گیرند و تشکیل سیستم و حکمیت دارایی‌ها، انگیزه‌های رجوع به دادگاه‌ها را برای حل و فصل اختلافات کمتر کرده است. همچنین سیستم حل و اختلاف برای اختلافات سکونتگاه‌ها بین زاغه‌نشینان و مالکین خصوصی توسعه داده شده است.

یک دهه پیش مفهوم پروژه ت وسط هر ناندو دستو^۳ در مؤسسه پژوهشی آزاد دمکراسی (ILD)^۳

1 . Property Arbitration System

2 . Hernando De Soto

3 . Instituto Libertad Democracia

در پرو مطرح شد. بانک جهانی و *ILD* با همکاری یکدیگر این مفهوم را در سطح ملی بسط دادند و توسعه نهادها و سازمانهای محلی را مسئولیت اجرای پروژه را عهده دار می شدند، تشویق کردند. برای این منظور ۱۳،۰۷ میلیون دلار برای توانمندسازی نهادی و تقویت اداری و نهادی *RPU* و *COFOPRI* پیش بینی شد، بنا بر این این نهادها می توانند به صورت پایدار فعالیت نمایند.

ظرفیت سازمانی محلی

فرایند مشارکت مستمر مستلزم مشارکت طیف گسترده ای از ذی نفعان از بخش های مختلف است. سازمان های محلی و همسایگی در اجتماعات غیررسمی شهری جدید، که مسئول کسب و توزیع زمین بوده اند، تحت تاثیر اصلاحات قرار گرفتند. در برخی موارد، فرایند رسمی ثبت دارایی ها باعث ضعیف شدن این سازمان ها شد، اما در سایر موارد کارکردهای برخی از این سازمان ها محلی متحول شد و در حال حاضر خدمات اجتماعی به جوامع ارائه می کنند. سکونتگاه های شهری نیز شاهد رشد و توسعه کارکرد سازمان های سازمان های داوطلبانه (مانند آشپزخانه های عمومی، باشگاه مادران، انجمن والدین، باشگاه های ورزشی) شد که معمولا توسط زنان راهبری می شوند و خدمات اجتماعی و حمایتی به فقرا ارائه می کنند. این سازوکارها نقش زنان در این جوامع را تقویت کرده است.

درس های آموخته

یکی از عوامل کلیدی موفقیت پروژه ثبت دارایی ها و املاک شهری، تجزیه و تحلیل دقیق نیازهای شهروندان از طریق بررسی و شنیدن دغدغه ها و نگرانی های فقرا بوده است. فرایند مداوم طراحی، آزمون و سازگار کردن راهبردهای مالکیت زمین، باعث همسوس شدن فعالیت های ثبت مالکیت ها در مناطق فقیرنشین شهری شد. این پروژه به خانواده های فقیر و کم درآمد کمک کرد تا در جامعه شهری ادغام شوند. اجرای پروژه، حق و حقوقی را بوجود آورد تا مالکین خرد بتوانند مشارکت خود را با دولت و بخش خصوصی گسترش دهند.

یادداشت‌های پایانی

1. Dietrich 2000; Hammergren 2000; Van Puymbroeck 2001; and World Bank 2001b.
2. For an overview of World Bank legal and judicial reform projects, see World Bank 2001b.
3. Ohman 2001a.
4. The Guatemala Judicial Extranet is at <http://www.organismojudicial.gob.gt/index.html>
5. Ohman 2001b.
6. Malik 2001.
7. The Venezuela Supreme Court website is at <http://www.tsj.gov.ve>
8. Rodriguez 2000.
9. Panaritis 2001b.

۱۰. کمیسیون در سال ۱۹۹۶ تشکیل شد. کمیسیون به رسمیت شناختن دارایی‌های غیررسمی (*de Formalizacion de la Propiedad Informal, COFOPRI Comision*) یک موسسه غیرمتمرکز برای افزایش دسترسی به مالکیت رسمی و ثبت زمین برای تضمین حق مالکیت افراد است. ثبت زمین زمین شهری^۱ (*Registro Predial Urbano, RPU*) در سال ۱۹۹۶ ثبت دارایی‌های و املاک در سکونتگاه‌های غیررسمی و مناطق کم درآمد تشکیل شد. این نهاد دارای کمک‌های فنی، اداری، اقتصادی و استقلال مالی است. از سال ۱۹۹۶، *RPU* و *COFOPRI* بیش از یک میلیون زمین را به ثبت رساندند و بیش از ۱٫۴ میلیون دارایی را قانونی کردند (*Panaritis 2001b*).

منابع و ماخذ

- Dietrich, Mark K. 2000. "Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries." World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C. Available: [http:// www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf)
- Hammergren, Linn. 2000. "Can Law and Institutions Give Voice to the Poor?" PREM News, June 12. World Bank, Washington, D.C.
- Malik, Waleed H. 2001. "Challenges of Forging Civil Society Partnerships for Judicial Reform." Washington, D.C.: World Bank. Available: [http:// www1.worldbank.org/publicsector/legal/venezuelapaper.doc](http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/venezuelapaper.doc)
- Ohman, Nina. 2001a. "Cultural Sensitivity: Judges in Indigenous Areas #1110." First Interim Progress Report to Development Marketplace (March). Washington, D.C: World Bank. Available: [http:// www.developmentmarketplace.org/report1 .pdf](http://www.developmentmarketplace.org/report1.pdf)
- 2001b. "Cultural Sensitivity: Judges in Indigenous Areas #1110." Second Interim Progress Report to Development Marketplace (June). Washington, D.C: World Bank. Available: [http:// www.developmentmarketplace.org/ProgressReporttwo 1110.pdf](http://www.developmentmarketplace.org/ProgressReporttwo 1110.pdf)
- Panaritis, Elena. 2001a. "Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru." Global Outlook: International Urban Research Monitor 1 (April): 20-22. Woodrow Wilson International Center for Scholars and the United States Department of Housing and Urban Development, Washington, D.C.
- 2001b. "Real Property: A Basis for Market Development (Establishing

Property Rights in Peru)." *The World Bank, Urban Land and Real Estate Unit, Urban Development Department, Washington, D.C.*

-Rodriguez, Marcela. 2000. "Empowering Women: An Assessment of Legal Aid Under Ecuador's Judicial Reform Project." *World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C.* Available: <http://www4.worldbank.org/legal/publications/Empowering-Womenweb.Pdf>

-Van Puymbroeck, Rudolf V. 2001. *Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century.* Washington, D.C.: World Bank.

-World Bank. 2001a. "Argentina Legal and Judicial Sector Assessment." *World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C.* Available: <http://www4.worldbank.org/legal/publications/argentina-final.pdf>

-2001b. "Initiatives in Legal and Judicial Reform." *World Bank, Legal Vice Presidency, Washington, D.C.* Available: <http://www4.worldbank.org/legalpublications/initiatives-final.pdf>

بازنگری‌های نهادی و حکمرانی

بانک جهانی از تقویت و توانمندسازی نهادهای عمومی در همه بخش‌ها حمایت می‌کند. بیشتر فعالیت‌های بانک معطوف به نهادهای عمومی است و بیشتر از سیاست‌گذاری، ارائه خدمات، نظارت و پاسخگویی حمایت می‌کند (۱). بازنگری‌های نهادی و حکمرانی (IGRS)^۱ گزارش‌های تحلیلی هستند که کارکردهای نهادهای عمومی را در کانون توجه قرار می‌دهند. آنها سه ویژگی دارند: این بازنگری‌های نهادی و حکمرانی ابتدا، کاستی‌های مدیریت سیاسی، ارائه خدمات و پاسخگویی را به عنوان نقطه آغاز تحلیل‌های خود مدنظر قرار می‌دهند. دوم، در این بازنگری‌ها، از جمعه ابزارهای استاندارد شده، بررسی‌های پیمایشی، و تا حد امکان معیارهای عملکرد کمی استفاده می‌شود (۲). سوم، در این بازنگری‌ها، امکان‌پذیری اجرای توصیه‌های اصلاحی به همراه ارزیابی از واقعیت‌های سیاسی و محدودیت‌های اصلاحات مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

هدف بازنگری‌های نهادی و حکمرانی آگاهی دادن به راهبرد کمک‌های کشوری و اولویت‌های عملیاتی از طریق شناسایی نقاط ضعف نهادی است که نقش مهمی در مسائل مربوط به اندازه‌گیری عملکرد ایفاء می‌کند. علاوه بر این، چنین کاری می‌تواند به بهبود طراحی پروژه‌ها و ارائه مبنایی برای اولویت‌بندی اصلاحات براساس امکان‌پذیری نهادی و سیاسی منتهی شود. بازنگری‌های نهادی و حکمرانی باید در بالا دست راهبردهای کمک کشوری (CAS) یا عملیات اعطای وام به اجرا درآید. گزارش‌های نهادی و حکمرانی برای کشورها تهیه می‌شوند و مبنایی برای بحث و گفتگو بین بانک و هم‌تایان ارائه می‌دهد.

تطبيق سیاست‌ها

باید متذکر شد که بازنگری‌های نهادی و حکمرانی تا یک دهه پیش از سوی بانک جهانی مطرح نشده بود. بررسی مسائل سیاسی و انگیزه‌های آنان نشان داده است که تنها با ابزارهای فنی نمی‌توان مشکلاتی را که ریشه‌های عمیق سیاسی دارند، حل کرد. استفاده از داده‌ها و اطلاعات تجربی برای مقایسه سازوکارهای نهادی و پایش رفتار مقامات رسمی از نشانه‌های اهمیت این مسائل در بانک جهانی و شماری از کشورهاست. بازنگری‌های نهادی و حکمرانی می‌تواند تحلیلی از پویایی‌های سیاسی مرتبط ارائه نماید و نشان دهد که چگونه ساختار نهادهای

سیاسی و رفتار سیاسی بازیگران، عملکرد و جهت گیری های بخش عمومی را هدایت می کند و چشم انداز دستیابی به اهداف توسعه را افزایش یا کاهش می دهد.

برای بازنگری های نهادی و حکمرانی تجزیه و تحلیل مناسب از تحولات سیاسی بسیار حائز اهمیت هستند. برای مثال، بازنگری نهادی و حکمرانی در بولیوی، نشان داد که چگونگی ساختار نهادهای سیاسی و رفتار نقش آفرینان سیاسی، فعالیت های اداری کشور و عملکرد ارایه خدمات بخش عمومی را تحت تاثیر قرار می دهد. این بررسی نشان داد که دخالت عوامل سیاسی و انگیزه های فعالیت های اداری و دستاوردهای آنان منافع و هزینه هایی را به همراه دارد. این تجزیه و تحلیل ها چالش های زیادی را مطرح می کند و حساسیت هایی را نیز هم از سوی مشتریان و هم از سوی بخش هایی از بانک مطرح می کند. اصلاح طلبان متعهد به حکمرانی خوب، از گزارش های تحلیلی مناسب و مباحث و گفتگوهای سیاسی مرتبط با آنها استقبال می کنند. همزمان، حساسیت هایی در خصوص این مباحث سیاسی حساس وجود دارد. به همین علت میزان صراحت بازنگری نهادی حکمرانی بسیار متغیر خواهد بود.

بهترین راهکار بومی شده^۱ تأکید بر گزینه ها و بده .بستان ها^۲

بازنگری نهادی و حکمرانی به چالش های فراروی کاربرد بهترین مدل ها برای توسعه اصلاحات نهادی پاسخ می دهد. در رویکرد بهترین راهکار^۳، بر مسائل تمهیدات نهادی رسمی تأکید می شود و توصیه ها و محرک هایی برای حل و فصل این مشکلات ارایه می شود. دولت ها استدلال می کنند، خدمات مدنی آنان بیشتر نخبه گرایانه^۴ است، در حالیکه فرایندهای بودجه ریزی آنان بیشتر مبتنی بر عملکرد است، اما آنان هیچ رهنمود عملی ارایه نمی دهند که این تغییرات با توجه به واقعیت های سیاسی، چگونه می توانند ارایه شوند (۳). در مقابل، بهترین راهکار بومی شده این پرسش را مطرح می کند که چه کاری می توان در اینجا انجام داد؟

پژوهش های اخیر در مورد اثربخشی کمک ها نشان می دهد که اعطای کمک ها به صورت پولی زمانی می توانند اثرات گسترده و کلان داشته باشند که کشورها از قبل، پیشرفت قابل قبولی در اصلاح سیاست ها و نهادها تجربه کرده باشند. در چنین شرایطی، حمایت نهادهای کمک کننده باید چندان به تأمین منابع مالی پروژه ها معطوف نشود، بلکه این حمایت ها باید معطوف به فعالیت های اقتصادی و بخشی باشد تا در بلند مدت زیربنای اصلاحات نهادی و سیاسی را

- 1 . Best - fit
- 2 . Trade - offs
- 3 . Best - practice Approach
- 4 . Meritocratic

فراهم کند (۴). اصلاح‌گران موفق در میان کشورهای عضو انجمن توسعه بین‌المللی (IDA) معمولاً یک دوره فشرده‌ای از مذاکرات با بانک جهانی و سایر ذی‌نفعان را بدون رعایت تشریفات تعدیل وام‌ها (و بدون کمک مالی کشورهای کمک‌کننده) برگزار می‌کنند (۵). مفاهیم این یافته‌ها برای فعالیت‌های عملیاتی بانک جهانی بسیار مشخص و مهم هستند. برای مثال، در کشورهایی که نهادها در آنها ضعیف باشند و عملکرد سیاسی مطلوب نباشد، بانک جهانی به جای پول، به ایده‌ها تأکید می‌کند. در پیگیری بهترین راهکار بومی شده، بازنگری نهادی و حکمرانی، به جای اینکه دولت‌ها را ملزم کند از کدام رویکرد پیروی کنند، به آنان ایده‌هایی در مورد بده. بستان‌ها و موازنه بین رویکردها ارائه می‌دهد. برای مثال، در سند بازنگری نهادی و حکمرانی کشور بولیوی، سه گزینه شامل: (۱) برنامه اقدام عمومی از طریق سلسله مراتب بوروکراتیک متمرکز (۲) ایجاد یک نهاد مستقل (۳) دولت‌های محلی مشارکتی و غیر متمرکز پیش‌بینی شد. اجرای دستور کارها با این روش منبای مناسبی برای تبیین توالی و تقدم و تأخر اقدامات، از جمله توجه به گزینه‌های مختلف. ارائه می‌دهد و سرانجام برای رسیدن به پایداری بهترین چشم‌انداز را پیشنهاد می‌کند.

پیشگامان

در کشورهای ارمنستان، آرژانتین، بنگلادش، سازمان کشورهای شرق حوزه کارائیب و پرو پروژه بازنگری نهادی و حکمرانی انجام شده است. همچنین (سال مالی ۲۰۰۲) برنامه ریزی‌هایی برای جنوب شرق اروپا نیز در دستور کار قرار گرفته است. شیوه‌های این بازنگری بسته به ماهیت مسائل و مشکلاتی که باید حل و فصل شوند، مراحل مذاکرات و گفتگوها، و همچنین منابع در دسترس تیم بازنگری متفاوت است. در برخی از کشورها این مشکلات تا حدودی حل و فصل شد، اما برخی مسائل و مشکلات همچنان به قوت خود باقی هستند. در قسمت‌های زیر سند بازنگری نهادی و حکمرانی بولیوی و بنگلادش به صورت تفصیلی تشریح می‌شوند.

سند بازنگری نهادی و حکمرانی بولیوی

سند بازنگری نهادی و حکمرانی کشور بولیوی در اگوست سال ۲۰۰۰ منتشر شد. هدف این سند درک و شناخت از بخش دولتی کشور و شناسایی کانال‌ها و مسیرهای احتمالی برای دومین نسل برنامه اصلاحات است (۶). سند بازنگری نهادی و حکمرانی دستاوردهای اصلاحات دولتی را طی ۱۵ سال گذشته از جمله پروژه اصلاحات نهادی دولت و همچنین مهمترین موانعی که دستگاه بوروکراسی دولت بولیوی با آن مواجه است، را شناسایی کرد (۷).

یافته‌های گزارش بولیوی: غیررسمیت^۱ (زیست غیررسمی) به منزله اولین مانع توسعه نهادی

- بررسی‌ها نشان داد غیررسمیت مشکلی است که در چندین حوزه مدیریت دولتی از جمله مدیریت کارکنان و هزینه‌های عمومی مشاهده می‌شود. براساس این گزارش، عوامل اصلی غیررسمیت‌ها شناسایی شد. این بررسی نشان داد که غیررسمیت بیشتر از تحولات سیاسی کشور ناشی می‌شود. گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی در بولیوی به نتایج زیر دست یافت:
- منافع سیاستمداران برای حصول به حمایت‌های انتخابی بواسطه اعمال کنترل‌های دیوانسالارانه از طریق توزیع اشتغال و سایر رانت‌ها و اعتماد به اشخاص حاصل می‌شود.
 - بخش خصوصی ضعیف بود و نمی‌توانست برای طبقه متوسط فرصت‌های شغلی بوجود آورد و به همین دلیل فقط بخشی از جامعه به دنبال اشتغال در بخشی دولتی بودند.
 - سیستم حزبی متشکل و منسجم وجود داشت که گروه‌های سیاسی را مجبور می‌کرد تا با گروه‌های خاصی ائتلاف کنند.

هرچند دولت‌های ائتلافی بولیوی برخی از اصلاحات کلیدی را تصویب کردند که مبنایی برای ثبات دمکراتیک بودند، اما چنین موفقیت‌هایی به بهای بدتر شدن خدمات عمومی در سطح محلی حاصل شد. اتخاذ سیاست‌های دیوانسالاری پوپولیستی دولت و ضعف ظرفیت‌های نهادی از عوامل اصلی چنین وضعیتی بوده‌اند.

افزون بر این موانع موثر بر کارکرد مناسب حکومت، بازنگری نهادی و حکمرانی از کاستی‌هایی در قوانین و مقررات و رویه‌ها، و ضعف حمایت از نهادها نیز حکایت داشت، به همین دلیل وزارت دارایی کانون توجه را بر حوزه‌های مالی، بویژه هزینه‌های تخصیص راهبردی و کارایی معطوف کرده است.

بازنگری نهادی و حکمرانی در خصوص مدیریت مالی عمومی، مهمترین نشانه غیررسمیت را در قابل پیش‌بینی نبودن بودجه سالانه معرفی کرد. زیرا بین بودجه مصوب و بودجه اجرا شده انحراف معنی‌داری مشاهده می‌شد که از مهمترین دلایل آن می‌توان به عدم کنترل‌های متمرکز بر تخصیص و مصرف منابع و رفتارهای فرصت‌طلبانه برخی از نهادها اشاره کرد. تجزیه و تحلیل داده‌های بودجه از سال ۱۹۹۰.۹۲ و ۱۹۹۴.۹۶ نشان داد که ۱۵ الی ۲۰ درصد از بودجه مصوب نهادها دوباره در بین نهادها باز توزیع می‌شده است.

بازنگری نهادی و حکمرانی در خصوص مدیریت کارکنان عمومی (دولتی)، چندین حوزه نارسیمیت را شناسایی کرد. از مهمترین مثال‌ها در این زمینه می‌توان به بکارگیری مشاورین برای

فعالیت‌های موازی اشاره کرد. همچنین با توجه به اینکه حقوق کارکنان دولت پایین بود، در نتیجه نهادهای دولتی در جذب نیروهای انسانی کارآمد با مشکل مواجه بودند. به همین دلیل نهادها برای رویارویی با این مشکل مشاورین را براساس دستمزدهای رسمی دولت برای انجام فعالیت‌های خود به کار می‌گماردند. از دیگر انواع غیررسمیت‌ها می‌توان به فشارهای سیاسی به کارکنان دولت و ترس آنان از دست دادن شغل یا حقوق، از بین بردن اطلاعات مرتبط با نهادهای دولتی در هنگام تغییر دولت‌ها، و استفاده از اقلام بودجه غیردستمزدی برای پرداخت حقوق اشاره کرد.

گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی نشان داد که اجرای قانون کنترل و مدیریت مالی^۱ که چارجوب‌های حقوقی را برای ضابطه‌مند کردن امور دولت ارایه می‌دهد، کامل و یکنواخت نیست. قانونی که در این زمینه تصویب شد، فعالیت‌های مدیریت معطوف به نتیجه^۲ و تقویت نظارت متمرکز را الزامی می‌کرد، در حالیکه بازنگری نهادی و حکمرانی نشان داد که چنین اصلاحاتی چندان اجرایی نشده بودند. علت عدم اجرای قوانین و مقررات در وهله اول ناشی از عدم اجرای بخشی از تعهدات وزارت دارایی^۳ و همچنین مقاومت مقام‌های دولتی بوده است. همچنین بازنگری نهادی و حکمرانی نشان داد که پس از نه سال از تصویب قانون، مقامات دولتی هنجارها و ارزش‌ها را درونی نکرده بودند و بیشتر آنان به منظور توجه به نتایج یا بهبود کارایی نهادها، اعتقادی به تشویق مقامات نداشتند.

همچنین در گزارش IGR نیز، عوامل نهادی خرد غیررسمیت ناشی از ضعف ساز و کارها برای کنترل مدیریت و ضعف ضمانت اجرایی اعلام شد. عدم انعطاف و بی‌تفاوتی نهادهایی مانند نظارت عمومی جمهوری^۴ و وزارت دارایی نظارت متمرکز را ضعیف می‌کند. علاوه بر این، عدم دسترسی به اطلاعات در خصوص عملکرد نهادها، تعاملات و رعایت قوانین و مقررات از سوی آنان نیز، نظارت متمرکز بر عملکرد نهادهای دولتی را غیرممکن می‌ساخت. برای مثال، خزانه دولت اطلاعات به هنگامی در مورد اجرای بودجه به منظور تعدیل پرداخت در طی سال مالی در دسترس نداشت و دستگاه‌های نظارتی نمی‌توانستند حساب‌های نهادهای موازی را به صورت مؤثری کنترل کنند، زیرا اطلاعات مالی کافی برای حسابرسی نیز وجود نداشت.

1 . Law of Financial Management and Control

2 . Micro –institutional Causes

3 . Ministry of Finance

4 . Controller General of the Republic

تجزیه و تحلیل اصلاحات مشارکتی

در گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی بولیوی تجربه قانون مشارکت عمومی سال ۱۹۹۴ تجزیه و تحلیل شد. این کار اجتماعات را در برخی از شهرداری‌ها به گونه‌ای توانمند ساخت تا بتوانند بر اقدامات حکومت‌های شهری و محلی نظارت کرده و آنان را پاسخگو نمایند. برخی از سازوکارهای مشارکتی تصریح شده در قانون به شرح زیر بوده است:

- انتخابات شوراهای هر پنج سال برگزار می‌شود. این انتخابات از طریق نظام پاسخگویی ابزار اصلی کنترل شهروندان بر انتخابات را فراهم می‌کند. شورای شهر از این حق برخوردار است تا شهرداری‌ای که عملکرد آنان ضعیف باشد را پس از یک سال و با سه پنجم آرای اعضاء برکنار نماید.
 - تشکیل «کمیته‌های حراست شهروندان»^۱ از این اختیار برخوردار شد تا صورت حساب‌های دولتی را در خصوص چگونگی هزینه کردها و سرمایه‌گذاری‌های منابع مالی منتشر نماید. براساس این قانون، کمیته می‌تواند در صورت مشاهده تخلف یا عدم حل و فصل مشکلات، پرونده شکایت یا دادخواست را برای مجلس سنای ارسال کند.
 - تشکیل سازمان‌های حقوقی و نظارتی که بتوانند پیشنهادات، درخواست‌ها و کنترل‌های لازم را بر عملکرد فعالیت‌های بخش عمومی و ارائه خدمات به آنان اعمال نمایند. این سازمان‌ها مکلف هستند تا اقدامات انجام شده توسط اجتماعات و نمایندگان منتخب کمیته‌های حراست شهروندان را بررسی و ارزیابی نمایند.
 - معرفی فرایند برنامه ریزی سرمایه‌گذاری مشارکتی
- قانون تمرکززدایی اداری^۲ به منظور بازبینی و بازنگری نقش سازمان‌های اداری یک سال پس از تصویب قانون مشارکت عمومی^۳، تصویب شد. شوراهای اداری کارکردهای مشورتی و نظارتی ادارات انجام می‌دادند اعضای شورای شهر، اعضای شورا برای هر استان را انتخاب می‌کردند. شوراهای اداری از اختیار قانونی برای تصویب بودجه‌های اداری، تهیه گزارش در خصوص هزینه منابع و پروژه‌های توسعه و سرمایه‌گذاری‌های عمومی برخوردار شدند.

کاستی‌های اصلاحات مشارکتی بولیوی: بررسی‌ها نشان داد که شوراهای اداری در عمل ضعیف بودند و قدرت اجرایی اندکی داشتند. این کاستی‌ها دلایل متعددی دارد که از مهمترین

1 . Vigilance Committee

2 . Administrative Decentralization Law

3 . Popular Participation Law

آنها می‌توان تصدی مطلق ریاست شورا، نبود بودجه برای فعالیت‌های شورا و عدم سازوکارهای لازم برای به‌کارگیری حمایت‌های فنی از سوی اعضای شورا اشاره کرد. بررسی‌ها نشان داد که فرایند برنامه‌ریزی مشارکت عمومی به خوبی کار نمی‌کرد، زیرا سازوکار پاسخگویی در سطح محلی ضعیف بود، به همین دلیل ایجاد انگیزه در مردم برای مشارکت در جلسات برنامه‌ریزی به منظور تعیین فهرست پروژه‌ها بسیار مشکل بود.

در برخی موارد، ابزارهای نظارتی مشارکتی که توسط قانون مشارکت عمومی پیش‌بینی شده بود، توسط احزاب و گروه‌های ذی‌نفع نادیده گرفته می‌شد. این موضوع باعث تضعیف شفافیت و پاسخگویی می‌شده است. مطالعه موردی گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی از تضاد و تعارض بین تصمیمات مقامات اداری منتخب در مورد چگونگی توزیع منابع مالی مشارکتی و آنچه پروژه‌ها انجام می‌دادند، با نظارت و نقش‌های مشارکتی کمیته‌های حراست شهروندان و سازمان‌های نظارتی مقیم در مناطق حکایت داشت. همچنین این گزارش نشان داد که احزاب سیاسی به شدت تلاش می‌کردند تا بر امور محلی تأثیر بگذارند و سازوکارهای نظارت اجتماعی را تحلیل ببرند.

همچنین گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی از جابجایی زیاد شهرداران، عدم ثبات عضویت در شورا، نقش محدود و کم‌رنگ کمیته‌ها بر سطوح محلی، ضعف کمیته‌های حراست شهروندان، و بی‌توجهی شهرداران به کمیته‌های حراست اشاره کرد. همچنین، گزارش علائم و شواهدی از سیاسی شدن روابط بین دولتی ارائه کرد، زیرا احزاب و گروه‌ها در روابط و تعامل بین فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها و همچنین بین شهرداران و فرمانداران نقش زیادی داشتند. احزاب سیاسی قوی، کارکنان و طرفداران خود را به کار می‌گماشتند و به همین علت ثبات شغلی و سالیانه وجود نداشت. گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی از ضعف مشارکت شهروندان در سطوح اداری حکایت داشت، زیرا چهار فرمانداری از شش فرمانداری اعلام کردند که آنان اقدامی برای توسعه مشارکتی دولتی انجام نداده بودند.

توصیه‌های بازنگری نهادی و حکمرانی بولیوی

گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی، اصلاحات نهادی را به عنوان اولویت‌های اصلی و ضروری برای دولت شناسایی و طبقه‌بندی کرد. همچنین، گزارش یاد شده از علائمی از فرسودگی اصلاحات در بین شهروندان حکایت داشت، زیرا کیفیت زندگی آنان پس از ۱۵ سال تلاش بی‌وقفه برای اصلاحات، بهبود پیدا نکرده بود. این گزارش هشدار داد تا وقتی که دولت به ارائه خدمات عمومی بهتر و کاهش فقر به صورت کارآمدتری اقدام نکند، اعتماد عمومی به دولت

ترمیم نخواهد شد. همچنین گزارش تأکید می‌کند که تظاهرات و ناآرامی‌های اخیر یکی از نشانه‌های شکنندگی مشروعیت دولت بولیوی بوده است. در واکنش به مشکلات فراگیری غیررسمیت، گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی (IGR) چهار توصیه اساسی را به شرح زیر ارائه کرد:

- سیاست زدایی مدیریت نیروی انسانی در بخش عمومی
- تقویت ظرفیت نظارتی متمرکز در مدیریت نیروی انسانی و مالی
- یادگیری از تجربیات موفق نهادهای نظارتی مستقل (مباشترین) و تعمیم این موفقیت‌ها در سایر مؤسسات عمومی
- استفاده از نظرات شهروندان به عنوان ابزار اجرای کنترل‌های اجتماعی بر اداره امور دولتی

سیاست زدایی^۱: گزارش بازنگری نهادی و حکمرانی اعلام کرد که سیاست زدایی از اموراداری در بطن اصلاحات آینده قرار دارد. با این وجود، با توجه به انگیزه‌های قوی برای حفظ وحدت دولت، احتمالاً فرایند سیاست زدایی زمانی موفق خواهد بود که مشارکت احزاب سیاسی عمده را در خود داشته باشد. همچنین، گزارش IGR بر اهمیت شفافیت در فرایند سیاست زدایی تأکید کرد و توصیه نمود تا دولت مؤلفه‌ها و ضوابط قابل قبولی برای انتصاب مقامات دولتی که مورد وفاق احزاب سیاسی عمده باشد، را مدنظر قرار دهد و در مورد تعداد انتصاب‌های سیاسی هر نهاد دولتی به کنگره و مردم، اطلاعات لازم اعلام نماید و سرانجام متعهد شود تا از سیاسی کاری برای انتصاب‌های سیاسی در طول زمان اجتناب کند.

سازوکارهای نظارت: گزارش IGR برای ایجاد ساز و کارهای نظارتی کارآمد در حوزه‌های اصلی مدیریت نیروی انسانی و چارچوب‌های نهادی برای به اشتراک گذاری و مبادله اطلاعات در بخش عمومی تأکید کرد. گزارش نشان داد که برای اجرای راهبردهای سیاست زدایی، وجود یک نهاد نظارتی متمرکز و قوی، مستقل و جدا از ملاحظات کوتاه مدت سیاسی، ضروری است. علاوه بر این، گزارش IGR توصیه‌هایی را در مورد بازنگری تهمیدات نهادی برای نظارت بر رویه‌های پایبندی به ضوابط مدیریت مالی ارائه نموده و در مورد ضرورت قابل پیش‌بینی بودن بودجه‌ها مباحثی را مطرح کرد و سرانجام برای تدوین و توسعه مدیریت مبتنی بر عملکرد^۲ و سیستم ارزیابی برهمکاری بیشتر بین ریاست جمهوری و وزارت دارایی تأکید کرد.

1 . Depoliticization

2 . Performance – oriented Management

یادگیری از تجربیات موفق گذشته نهادهای نظارتی مستقل

بررس گزارش IGR در مورد مقامات رسمی نشان داد که نهادهای نظارتی مستقل^۱ به توسعه سازمانی بالاتری در مقایسه با سایر بخش‌های عمومی دست پیدا کرده‌اند. با این وجود، گزارش IGR هشدار داد که خود مختاری (استقلال) نهادهای نظارتی می‌تواند سایر هزینه‌ها در خصوص مدیریت بخش عمومی، مانند ابهام در ترتیبات پاسخگویی، دوباره کاری و مشکلات عدم هماهنگی را به همراه داشته باشد. به همین دلیل گزارش IGR توصیه کرد که برای موفقیت نهادهای مستقل، استقلال سیاسی بسیار حائز اهمیت بوده است.

اظهار نظر شهروندان برای کنترل اجتماعی. گزارش IGR توصیه کرد که اصلاحات مشارکتی باید در سطوح ملی سازگار شود. این گزارش برای مشارکت بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه‌ها به عنوان حامیان دستور کار اصلاحات، مشاوره با آنان برای اجرای اصلاحات و آرایه اطلاعات در مورد عملکرد نهادهای بخش دولتی و توانمندسازی آنان برای پایش پیشرفت و فشار برای استمرار اصلاحات، یک راهبرد دولتی آرایه کرد. در پایان، گزارش IGR توصیه کرد که وزارت دارایی و دستگاه‌های نظارتی در زمینه اشاعه اطلاعات سیاست‌های بازتری را اتخاذ نمایند.

بازنگری نهادی و حکمرانی بنگلادش

گزارش IGR بنگلادش در سپتامبر سال ۲۰۰۰ تهیه شد. در این گزارش عوامل اصلی ضعف حکمرانی کشور بنگلادش، پیامدهای عملکرد ضعیف نهادهای عمومی و دلایل تعلل و کندی پاسخ دولت به اصلاحات پیشنهادی تجزیه و تحلیل شد (۸). در گزارش مذکور بیشتر بر سازوکارهای پاسخگو کردن نهادهای دولتی به مردم تأکید شده است. پیش از تشریح وضعیت اقتصادی و تجزیه و تحلیل جامع اقتصادی و اجتماعی، در گزارش IGR، انگیزه‌ها و علائق بخش‌های رسمی و غیررسمی که در نقش رهبری سیاسی و بورکراسی عمل می‌کنند، تشریح شد. معمولاً این گروه‌ها موضع مخالف با اصلاحات بخش عمومی به خود می‌گیرند. گزارش یاد شده این عوامل را در سطوح ملی و محلی بررسی کرد و برای بهبود پاسخگویی جهت آرایه خدمات عمومی اقداماتی را پیشنهاد نمود.

این گزارش برای اصلاحات اولویت‌های زیادی قائل شد. زیرا اصلاحات می‌تواند باعث ارتقای قوانین و مقررات و افزایش امنیت شهروندان، بویژه شهروندان فقیر شود. همچنین در این گزارش بر اهمیت جستجو و یافتن راهکارهایی برای تقویت صدا و اظهار نظر جامعه مدنی و ایجاد حکمرانی بهتر برای مشارکت رسانه‌ها، سازمان‌های غیردولتی، مراکز پژوهشی مستقل و

کسب و کارهای خصوصی تأکید شده است. کانون توجه گزارش IGR بر موفقیت اصلاحات بخش دولتی قرار داشت که باید همه ذی‌نفعان از آنها منتفع گردند.

یافته‌های گزارش IGR بنگلادش: موانع سیاسی، اجتماعی فراروی حکمرانی

روی هم رفته، گزارش IGR نشان داد که فعالیت‌های اصلاحات در بنگلادش عمدتاً با شکست مواجه شده بود، زیرا در این اصلاحات بیشتر بر توسعه و بکارگیری راه‌حل‌های فنی تأکید شده بود، در حالیکه عمده‌ترین موانع برای بهبود مدیریت بخش‌های دولتی، موانع سیاسی، اجتماعی بوده‌اند. گزارش خاطر نشان کرد که سه مانع اصلی فراروی اصلاحات بخش عمومی شامل موارد زیر بوده‌اند:

- حامی‌پروری گسترده^۱ در خدمات عمومی
- گروه‌های ذی‌نفع سازماندهی شده و منسجم که برخی از آنان فاقد مشروعیت بودند ولی تعیین‌کننده تصمیمات سیاسی بودند.
- وجود شکاف‌های بسیار عمیق بین دستور کارهای خصوصی کنشگران اصلی بخش‌های عمومی و دستور کارهای عمومی رسمی آنها

براساس گزارش IGR، حامی‌پروری در خدمات عمومی بنگلادش به صورت مشخصی براساس سلسله مراتب تعریف می‌شود و قواعد و ضوابط کسب و کار دولت برای هدایت خدمات عمومی به صورت فزاینده‌ای نادیده گرفته می‌شده است. از مهمترین گروه‌های ذینفع منسجم و سازماندهی شده‌ای که تصمیمات سیاسی را تعیین می‌کردند، می‌توان به نظامیان، بوروکرات‌ها، کسب و کارهای خصوصی، اتحادیه‌های تجاری، گروه‌های مذهبی، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای کمک‌کننده اشاره کرد. با این وجود، فعالیت‌های برخی از این گروه‌های ذی‌نفع مانند رشوه، زورگیری، اذیت و آزار و شخری^۲ فعالیت‌هایی نامشروع و غیرقانونی بودند. بخشی از ساختارهای سیاسی، کسب و کار، اتحادیه تجاری و قدرت بوروکراتیک در اختیار گروه‌های تبه‌کاری و مافیایی قرار داشت، که برای اعمال قدرت معمولاً از فنون زور استفاده می‌کردند. این قدرت‌ها در برخی مناطق برای رسیدن به منافع خاص، از سوی پلیس و اعضای آن و همچنین نظام قضایی حمایت می‌شدند که عمدتاً این حمایت‌ها به ضرر فقرا تمام می‌شد. علاوه بر این فقرا برای بقای خود به رابطه ارباب رعیتی وابسته بودند.

در بخش‌هایی از مقامات دولتی فساد و کلاهبرداری عمومیت داشت، در بخش دولتی

1 . Clientelism
2 . Musclemen

ضررهای اقتصادی ناشی از ناکارآمدی بسیار زیاد بود. گزارش IGR برآورد کرد که ضرر درآمدهای ناشی از فساد و ناکارآمدی در ادارات گمرک و مالیات بیش از ۵ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. بیش از ۴۰ درصد وام‌های بانک‌های تجاری پرداخت نمی‌شد که بیشترین پول‌ها احتمالاً هرگز بازگشت داده نمی‌شدند. سرمایه‌گذاران از حکمرانی ضعیف شکایت داشتند. علاوه بر این، ناامنی فیزیکی فقرا و زنان در همه گروه‌ها و همچنین تخریب فزاینده محیط زیست طبیعی، به شدت بر کیفیت زندگی مردم در بنگلادش تأثیر گذاشته بود.

توصیه‌های گزارش بازنگری‌های نهادی و حکمرانی بنگلادش

گزارش IGR بنگلادش برای بهبود حکمرانی در بخش دولتی چندین توصیه را به شرح زیر ارائه کرد:

- تقویت سیستم‌های پاسخگویی داخلی و اجتماعی از طریق تقویت نقش مجلس، تقویت سیستم قضایی و ارتقای پاسخگویی مالی عمومی، ارتقای شفافیت و تقویت جامعه مدنی
- افزایش تمرکززدایی
- توسعه اصلاحات اداری از طریق ایجاد انگیزه، ارتقای عملکرد، شایسته‌سالاری، ارتقای نظارت و تفویض اختیار به کارکنان و مسائل مالی
- استفاده از قابلیت‌های دولت الکترونیکی
- بسیج عمومی برای حمایت از اصلاحات

تقویت سیستم‌های پاسخگویی: توصیه‌های گزارش IGR برای تقویت پاسخگویی به صورت تفصیلی در قسمت‌های زیر تشریح می‌شود.

تقویت نقش مجلس: گزارش IGR برای تقویت نقش مجلس چندین مرحله را توصیه کرد. طبق گزارش پیشنهاد گردید، کمیته‌های مجلس، در هر مقطعی که مناسب تشخیص داده شود، کارهای نظارتی خود را انجام دهند. به عنوان مثال، گزارش IGR پیشنهاد کرد که کمیته به گردآوری داده‌ها توسط وزارت بهداشت در زمینه تأسیسات بهداشتی در کشور نظارت کند و در این زمینه گزارش‌های مکتوب تهیه کند و برای این کار از جامعه مدنی و رسانه‌ها کمک بگیرد. همچنین این گزارش پیشنهاد کرد تا دولت به گزارش‌های اخیر کمیته حسابهای دولتی و کمیته اجرای دولتی پاسخ دهد. گزارش توصیه کرد تا مجلس این گزارش‌ها را به بحث و مذاکره بگذارد و اجازه دهد تا رسانه‌ها نیز در گفتگوها حضور داشته باشند، و در مورد این بررسی‌ها اطلاع‌رسانی کنند. همچنین گزارش IGR توصیه کرد که باید بین سیاستمداران و دیوانسالاران

تمایز وجود داشته باشد. در این صورت اداری‌ها مجبور خواهند بود تا در کمیته‌های مجلس برای توضیح اقدامات خود حضور پیدا کنند.

گزارش IGR برای بهبود سیستم قضایی در بنگلادش، توصیه کرد تا سوابق دادگاه‌ها و مدیریت پرونده‌ها کامپیوتری شوند، تجهیزات و زیرساخت‌ها ارتقاء پیدا کنند، از اقدامات برای بهبود مدیریت فیزیکی و منابع انسانی حمایت شود و دوره‌های آموزشی حقوقی توسعه داده شوند. در این زمینه می‌توان در مورد برخی از پرونده‌ها (مانند تخلف از قوانین و مقررات تجاری یا زیست محیطی) به مباحث فنی اشاره کرد. همچنین گزارش بر یکسان‌سازی رویه‌های اجرایی در دادگاه‌ها، و ارایه منابع کافی برای تقویت اجرای قوانین و مقررات تأکید کرده است.

برای تقویت پاسخگویی مالی دولتی، گزارش IGR برنامه زمان‌بندی شده و میان مدت ۵ تا ۱۰ ساله را پیشنهاد کرد. برنامه چندین اولویت اصلی از جمله ارایه توصیه‌های سیاسی به وزیر دارایی، ایجاد واحد مدیریت منابع برای پایش و اجرای بودجه و بهبود کیفیت داده‌ها و اطلاعات بودجه، ارایه آموزش‌های عملی ضروری در خصوص اقتصاد، بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی نیروی انسانی و کامپیوتری کردن و منطقی کردن دستمزدها و سیستم بازنشستگی را پیشنهاد کرد.

برای ارتقای شفافیت، گزارش IGR بر حفظ استقلال رسانه‌ها، ظرفیت‌سازی آنان و همچنین امکان ایجاد رادیو و تلویزیون مستقل تأکید کرد. گزارش IGR توصیه کرد که نهادهای عمومی گزارش‌های منظم و مستمر در مورد فعالیت‌های خود ارایه کرده و آنها را به مجلس ارسال کنند تا این اطلاعات در دسترس مردم قرار گیرد. گزارش IGR توصیه کرد که چنین گزارش‌هایی باید به صورت شفافی برنامه‌های سالانه را تشریح کنند، و بودجه و عملکردها را پایش نمایند. گزارش حساب‌ها و حسابرسی‌ها باید در مدت شش تا نه ماه از پایان سال مالی منتشر شوند.

یادداشت‌های پایانی

1. World Bank 2000c.
2. See <http://www.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm> for recent work on toolkits. Details of public officials surveys are available at <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>
3. World Bank 2000c.
4. World Bank 1998.
5. Devarajan, Dollar, and Holmgren 2001.
6. This section draws on World Bank 2000a.
۷. غیررسمیت^۱ عبارت است از شکاف بین الگوهای رفتاری "ایده آل" یا "مطلوب" توصیه شده در مجموعه‌ای از نهادها رسمی (قوانین، مقررات و هنجارهای سازمان) و الگوهای رفتاری واقعی که بدون تأسی از قوانین و مقررات رسمی موجود حاصل می‌شود.
8. This section draws on World Bank 2000d.

منابع و ماخذ

- Devarajan, Shantayanan, David Dollar, and Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- 2000a. *Bolivia: From Patronage to a Professional State*. Bolivia Institutional and Governance Review, Volume 1: Main Report. Report 20115-BO. Poverty Reduction and Economic Management Network, Latin America and Caribbean Region. Washington, D.C

- 2000b. "Fixing ESW: Where Are We?" Draft report prepared by Operations Policy and Strategy Group for the meeting of the Committee on Development Effectiveness, Washington, D.C.

-2000c. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington, DC: World Bank.

-2000d. "Taming Leviathan: Reforming Governance in Bangladesh, An Institutional Review." South Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management, Washington, D.C.

- 2001. "Assessing the Quality of FY01 ESW: Approach Paper." Quality Assurance Group, Washington, D.C.

کارت‌های گزارش شهروندی

- کارت‌های گزارش شهروندی^۱ سازوکارهای پاسخگویی اجتماعی مبتنی بر نظارت شهروندان بر عملکرد و کیفیت خدمات دولتی است. این سازوکار امکان پایش عملکرد دولت توسط شهروندان را فراهم می‌کند. علاوه بر این، چنین سازوکارهایی می‌توانند خدمات زیرارایه نمایند:
- رایحه اطلاعات کمی از چشم‌انداز کاربران خدمات عمومی. این کار به نهادهای دولتی کمک می‌کند تا تغییرات را اجرا، و خدمات را بهبود دهند.
 - کمک به اولویت‌بندی فعالیت‌های اصلاحات و تخصیص بهینه منابع عمومی
 - جمع‌بندی و انتقال اطلاعات وضعیت و شرایط مردم فقیر به مقامات دولتی، تصمیم‌گیران و مردم
 - تقویت صدا (فقر)، بحث و مذاکره و ایجاد تقاضا برای اصلاحات
 - رفتار با کاربران و استفاده کنندگان خدمات عمومی به عنوان مشتری یا شریک که اظهار نظر و صدای آنان باید در طراحی، رایحه و ارزیابی خدمات دولتی بازتاب پیدا کند (۱).
- در بنگلورهند در سال ۱۹۹۳ کارت‌های گزارش شهروندی توسط جوامع مدنی در پاسخ به نگرانی‌های کیفیت خدمات دولتی توسعه پیدا کرد (۲). به دنبال آن روش‌های استفاده از کارت‌های گزارش شهروندی توسعه یافت و در حال حاضر در کل کشور هند و همچنین سایر کشورها از جمله فیلیپین، اوکراین، و ویتنام نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد (۳). علاوه بر این، کارت‌های گزارش شهروندی برای ارزیابی عملکرد نهادهای عمومی در کشورهای کانادا، دانمارک، غنا، سوئد، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. البته ویژگی‌های مختلف کشورها باعث شده است تا در کشورهای مختلف مدل‌های مختلفی از کارت‌های گزارش شهروندی نهادینه گردد (جدول ۵-۲).

جدول ۵-۲- اجرای کارت‌های گزارش شهروندی

مثال	مزیت	نهاد اجرایی
مرکز امور عمومی، بنگلور	فشار افکار عمومی برای اصلاحات	سازمان جامعه مدنی
بریتانیا، کانادا	مالکیت فرایند توسط نهادها	نهاد ارایه کننده خدمات دولتی
ایالات متحده امریکا	نظارت فراگیر بر فرایند و محصولات	نهاد نظارت دولتی

در ادامه مثال‌هایی از تجربیات گزارش کارت‌های شهروندی در زمینه عملکرد بخش عمومی از بنگلور هند، اوکراین و فیلیپین ارایه می‌شود:

گزارش کارت‌های شهروندی بنگلور در مورد خدمات عمومی

در سال ۱۹۹۳، دکتر *Samuel paul* و یک گروه کوچک مشاوره‌ای از رهبران محلی، اولین گزارش کارت شهروندی را در مورد خدمات عمومی بنگلور آغاز کردند. براساس بررسی پیمایشی از خانوارهای فقیر (زاغه‌نشینان) و خانوارهای با درآمد متوسط، کارت گزارش خدمات عمومی از منظر کاربران مورد ارزیابی قرار گرفتند. البته این کاریک‌رأی‌گیری نبود، بلکه تجارب واقعی مردم در مورد انواع خدمات عمومی بررسی شد. سپس، سازمان غیرانتفاعی در بنگلور، با نام مرکز امور عمومی (PAC)^۱ ارزیابی یاد شده را به عنوان کارکرد کلیدی توسعه داد. این کار باعث بهبود کیفیت حکمرانی در هند شد. مرکز امور عمومی دومین گزارش را در سال ۱۹۹۹ تکمیل کرد این مرکز بین سالهای ۹۴-۱۹۹۳ و ۱۹۹۹ یک گزارش ارزیابی تطبیقی و یک روش محک‌زنی^۲ برای اندازه‌گیری بهبود یا بدتر شدن خدمات عمومی ارایه کرد (۴).

یافته‌های گزارش کارت شهروندی

گزارش کارت شهروندی سال ۱۹۹۹ نشان داد که طی پنج سال، و از زمان انتشار اولین گزارش، بیشتر خدمات عمومی در بنگلور با شدت و ضعف‌هایی بهبود پیدا کرده است. زاغه‌نشینان نیز کم و بیش از بهبود کیفیت خدمات همه نهادها گزارش کردند. با این وجود، هنوز یافته‌های گزارش کارت دوم از رضایت کم شهروندان از نهادهای دولتی حکایت داشت و تنها کمتر از ۱۰

1 . Public Affairs Centre

2 . Benchmarking

درصد پاسخگویان از خدمات رضایت داشتند.

۷۰ درصد زاغه‌نشینان از خدمات رضایت داشتند. این خدمات شامل حمل و نقل عمومی (۸۳ درصد)، مدارس ابتدایی (۷۴ درصد)، برق (۷۳ درصد) و بیمارستان‌های دولتی (۷۳ درصد) بودند. کمترین رضایت‌مندی نیز مربوط به پلیس (فقط ۲/۵ درصد) بوده است. مشکلات خدمات‌رسانی عمدتاً مربوط به جمع‌آوری زباله‌ها، زه‌کشی، روشنایی خیابان‌ها، جاده‌ها و تلفن‌ها اعلام شده بود.

تقریباً دو سوم فقرا اعلام کردند، اگر کیفیت و قابلیت خدمات بهتر شود، در این صورت آنان حاضرند پول بیشتری برای این خدمات بپردازند. بیش از نیمی از تمایل به پرداخت^۱ برای آرایه خدمات آب و بهداشت بود. فقط پنج درصد از برنامه‌های ریشه‌کنی فقر، فقر را منتفع ساخت، به همین دلیل درصد افراد فقیری که تلاش می‌کردند تا از این برنامه‌های بهره‌مند شوند، بسیار کم بود. در هر صورت، متقاضیان به ندرت موفق به بهره‌مند شدن از این برنامه‌ها می‌شدند.

گزارش کارت شهروندی نشان داد که فساد همچنان به صورت گسترده و با استثناء اندک در بین بیشتر نهادها مشاهده می‌شود. تقریباً طی سالهای ۹۴-۱۹۹۳ و ۱۹۹۹ شیوع فساد در همه نهادها افزایش یافت و میانگین پرداخت رشوه در چهار نهاد دولتی از ده نهاد به میزان قابل توجهی افزایش یافت. نسبت زاغه‌نشینانی که رشوه پرداخت می‌کردند، ۲۲ درصد کاهش یافت، اما میانگین رشوه پرداخت شده ۷۱/۵ درصد افزایش یافت. علاوه بر این، در سال ۱۹۹۹ تعداد مراجعات مردم به نهادها افزایش یافت، اما مقدار موفقیت کسانی که مشکلات خود را حل و فصل کرده بودند، کاهش یافت. برای زاغه‌نشینان، میزان مشکلات از ۲۲ درصد در سال ۹۴-۱۹۹۳ به ۳۴ درصد در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت، در حالیکه حل و فصل مشکلات از ۳۸ درصد به ۳ درصد کاهش پیدا کرد.

دستاوردهای گزارش کارت شهروندی

پس از انتشار اولین گزارش کارت شهروندی، گروه‌های جامعه مدنی در بنگلور فعالیت‌های اصلاحات دولتی گسترده‌ای را انجام دادند. پوشش رسانه‌ها در مورد نتایج کارت شهروندی نقش مهمی در ارتقای آگاهی‌های مردم و توجه به مشکلات خدمات دولتی داشت. نهادهای دولتی در فعالیت‌هایی که جرقه اولیه آن توسط کارت شهروندی زده شد، درگیر شدند و رهبران برخی از نهادها با گروه‌های شهروندی و شبکه‌های آنان برنامه‌های مشارکتی را شروع کردند. در برخی موارد، آرایه‌کنندگان خدمات، روش گزارش کارت شهروندی را به عنوان روش پایش داخلی

انتخاب کردند. درخصوص تلفن، برق و آبرسانی، جمع‌آوری صورتجلسات به صورت غیرمتمرکز انجام شد. افزایش رقابت در زمینه ارائه خدمات (مانند تلفن‌های موبایل) نیز باعث بهبود تهیه و ارائه اولین گزارش و دومین گزارش کارت شهروندی شد.

همچنین، دومین گزارش توجه رسانه‌ها و گروه‌های ذینفع را بیش از پیش به خود معطوف کرد و در جامعه مدنی انگیزه‌هایی را بوجود آورد تا به دولت‌های محلی برای بهبود عملکرد فشار بیشتری را بیاورند. رهبران نهادها اذعان کردند که واکنش‌های آنان برای بهبود خدمات ناشی از گزارش‌های کارت شهروندی بوده است و در حال حاضر بسیاری از مقامات رسمی اعلام کردند که گزارش کارت شهروندی به عنوان راهنمایی برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان و پاسخگویی بیشتر به مطالبات عمومی قلمداد می‌شود. در نتیجه موفقیت تجربه بنگلور، شماری از شهرها و کشورها این شیوه را تکرار کردند یا این روش را تصویب کرده‌اند.

روش‌شناسی گزارش کارت شهروندی

اولین گزارش کارت شهروندی مبتنی بر بررسی‌های پیمایشی حدود ۴۸۰ خانوار با درآمد متوسط و ۳۳۰ خانوار کم درآمد (زاغه‌نشینان) بود. بحث‌ها و مذاکرات گروهی برگزار شد و برای گردآوری داده‌ها درخصوص میزان رضایت پاسخگویان درباره انواع خدمات پرسشنامه‌های پیش‌آزمون^۱ مورد استفاده قرار گرفت. دومین گزارش کارت شهروندی براساس نمونه‌گیری از ۱۳۳۹ خانوار با درآمد متوسط و ۸۳۹ خانوار کم درآمد انجام شد. به مانند گزارش اول مقیاس‌های مشابه برای پاسخ‌ها، مورد استفاده قرار گرفت. این کار امکان محک‌زنی و مقایسه را فراهم کرد. برای تعیین نماینده بودن و شاخص بودن، یک طرح نمونه‌گیری مطابق چند مرحله‌ای^۲ انجام شد. مطالعات میدانی نیز توسط یکی از آژانس‌های پژوهش‌های بازار با نام شرکت *GallupMBA* هند انجام شد. گزارش کارت شهروندی شامل خدمات آبرسانی و فاضلاب، برق، تلفن، فروشگاه‌ها، پلیس، اتوبوس‌های عمومی، دفاتر حمل و نقل منطقه‌ای، بیمارستان‌ها و مسئولین توسعه بود. بررسی پیمایشی زاغه‌نشینان نیز شامل مدارس ابتدایی بود، اما درباره تلفن، دفاتر حمل و نقل منطقه‌ای یا مسئولین توسعه نیز سئوالاتی مطرح نشد.

1 . Pre-tested Questionnaires

2 . Multi-stage Stratified Sampling

درس‌های آموخته گزارش کارت شهروندی

- مرکز امور عمومی برای استفاده و بکارگیری از گزارش کارت شهروندی برای اصلاحات و بهبود خدمات عمومی، برداشتن گام‌های زیر را براساس تجربیات خود پیشنهاد کرد:
- شناسایی خدمات / نهادهای اصلی و طراحی راهبردهای اصلاحی کوتاه مدت و بلند مدت
 - حمایت از مشارکت و تعیین الزامات ظرفیت‌سازی و تامین منابع
 - جستجوی سریع برای تحرک بخشیدن به اصلاحات
 - توجه به خدمات و نهادها به جای توجه به افراد
 - شناسایی قابلیت‌های محلی برای حمایت و تشویق جهت توسعه فرایند گزارش کارت شهروندی
 - استفاده از قابلیت‌های فنی سازمان غیردولتی محلی مستقل یا سازمان‌های تخصصی برای اجرای مطالعات و ایجاد فرایند مشارکت محلی

برنامه صدای مردم در اوکراین

با تقلید از تجربه بنگلور در زمینه گزارش کارت شهروندی، برنامه صدای مردم در کشور اوکراین جهت ایجاد محیطی آزاد، پاسخگو و تشکیل دولتی کارآمد از طریق گرد هم آوردن طرف‌های عرضه و تقاضای اصلاحات، سازوکارهایی را برای توسعه مشارکت‌های عمومی در دستور کار قرار داد. مرکز بین‌المللی مطالعات سیاست‌گذاری (ICPS)^۱ به عنوان راهبر نهادهای محلی برای اجرای این برنامه انتخاب شد. این مرکز برای گردآوری و اشاعه اطلاعات در خصوص خدمات عمومی با شماری از شرکای محلی از طریق بررسی‌های پیمایشی شهروندان در زمینه بهبود عرضه خدمات فعالیت خود را آغاز کرد. این پروژه، یکی از پروژه‌های آزمایشی بانک جهانی است که با مشارکت آژانس بین‌المللی توسعه کانادا^۲ بنا نهاده شد (۶).

برای اجرای برنامه دو شهر *Ternopil* و *Ivano-Frankivsk* اوکراین انتخاب شدند، زیرا شهرداران این شهرها با اجرای این برنامه موافقت کرده بودند و مقامات این شهرها نیز تمایل خود را برای همکاری نشان داده بودند. مرکز بین‌المللی مطالعات سیاست‌گذاری (ICPS) در بهار سال ۱۹۹۹ با هدف پایش خدمات محلی برنامه را از طریق کارت‌های امتیازی و حمایت از فعالیت‌های اصلاحات محلی اجرا کرد.

1 .International Centre for Policy Studies

2 .Canadian International Development Agency

یافته‌ها

هرچند در ارزیابی پیمایشی در مورد برخی از خدمات عمومی مانند دفاتر پست، شرکت‌های تلفن، مدارس محلی و زیربناها، پاسخ‌ها مثبت بود، اما این بررسی در مجموع از گسترش نارضایتی‌ها در مورد خدمات حکایت داشت. در مجموع، بررسی پیمایشی پاسخگویان از عملکرد وضعیت نامطلوبیت نهادهای دولتی شکایت داشتند (رتبه ۳ براساس مقیاس ۱ تا ۵). مشکلات عمدتاً در زمینه خدمات مسکن و خدمات بهداشتی اعلام شد. شهروندانی که به نهادهای رسمی برای حل و فصل مشکلات خدمات‌رسانی مراجعه می‌کردند، متوجه شدند که این کار نه سودی برای آنان داشته است و نه با آنان چندان دوستانه برخورد می‌شد. بیشترین فراوانی رشوه‌خواری در بیمارستان‌ها، پست‌های بازرسی پلیس بین‌راهی و ادارات گذرنامه مشاهده می‌شد. حدود یک سوم از پاسخگویان گزارش دادند که آنان به میل و رغبت خود رشوه پرداخت کردند، ۲۸ درصد رشوه‌ها به خاطر درخواست پلیس بود و ۳۶ درصد نیز به توصیه دیگران رشوه پرداخت کردند. علیرغم نارضایتی از خدمات، ۹۳ درصد شهروندان هرگز پرونده شکایتی ثبت نکردند، زیرا بر این باور بودند که چنین کاری عبث و بیهوده است. حدود ۸۰ درصد از شهروندان از قوانین و مقررات دولتی اطلاع داشتند و ۵۰ درصد اعتقاد داشتند که این قوانین و مقررات توسط نهادهای عمومی رعایت نمی‌شود.

کارآفرینانی که مورد بررسی قرار گرفتند، عنوان کردند که آنان در رویارویی با بخش‌های عمومی با مشکلات متعددی مواجه هستند. آنان به صورت داوطلبانه اعلام می‌کردند که عدم ضمانت اجرایی قوانین و مقررات و همچنین هزینه‌های زیاد رعایت قوانین و مقررات و بازرسی‌های مالیاتی از مهمترین مشکلات قلمداد می‌شوند. این مشکلات بیش از مسائل مرتبط با فساد بررسی شدند. پاسخگویان اعلام کردند که شهرداری‌ها، به کسب و کار نگاه خصمانه‌ای دارند و به همین دلیل آنان به سیستم دادگاه‌ها برای حل و فصل مشکلات و رفع اختلافات تجاری به صورتی عادلانه، منصفانه و در موید مقرر، اعتماد چندانی نداشتند. همچنین این بررسی، مشکلات (پرداخت دیر هنگام و ناکافی) تأمین خدمات را در بخش عمومی آشکار کرد. علاوه بر این، کارآفرینان از فرایند طولانی ثبت کسب و کار بسیار ناراضی بودند.

دستاوردها

برای اطلاع‌رسانی و طرح مباحث و یافته‌ها و نتایج حاصل از پروژه صدای مردم، محیط مناسبی برای گفتگو در بین شهروندان و مقامات رسمی دولت در شهرها *Termopil* و *Ivano-Frankivsk* فراهم شد. جریان آزاد اطلاعات باعث انجام اقدامات بی‌نظیری از سوی مسئولین

شهرداری و گروه‌های شهروندی برای بهبود خدمات عمومی شد. برای مثال، مسئولین شهرداری در شهر *Termopil* چندین گروه کاری ویژه را برای توسعه راهکارهای مناسب جهت شناسایی مشکلات بحرانی از طریق پیمایش هاپاسخگویان تشکیل دادند. علاوه بر این، بررسی‌های پیمایشی، ساکنان شهر *Termopil* را برای فشار آوردن به دولت محلی برای ایجاد مراکز خدماتی، به عنوان مراکز ارایه خدمات^۱ بسیج کرد. در این مراکز مردم می‌توانند تمامی پرداخت‌ها و صورت‌حساب‌های خدمات شهری را پرداخت کنند. پیش‌بینی شده است در این مراکز، خدماتی مانند ارایه دادخواست‌ها، تشکیل پرونده شکایات و کنترل آنها نیز انجام شود.

پروژه در هر دو شهر از تشکیل ائتلاف سازمان‌های غیردولتی و گروه‌های اقدام شهروندی برای توسعه ظرفیت سازمان‌های غیردولتی از طریق ارایه آموزش در زمینه مدیریت منابع انسانی، برنامه‌ریزی راهبردی، روابط عمومی و تشکیل ائتلاف، کمک و پشتیبانی می‌نماید. با توجه به اینکه شهروندان در هر دو شهر، موضوع آموزش را به عنوان اولین موضوع و دغدغه مطرح کردند، به همین دلیل سازمان‌های غیردولتی، والدین و مسئولین آموزش برای مذاکره و گفتگو در این زمینه تشویق شدند و پیشنهادهایی را برای بهبود سیستم آموزش محلی تدوین کردند. در شهر *Termopil*، این گفتگوها به تدوین برنامه «طرح شهر برای آموزش»^۲ در سال ۲۰۰۵ منتهی شد. در اکتبر سال ۲۰۰۱ شهر *Ivano-Frankivsk* نیز با ذی‌نفعان مختلف شهر، شورای مشاوره‌ای و آموزش را تشکیل داد. علاوه بر این، هیئت مشاوره مردمی در هر دو شهر برای تهیه دستورکاری در مورد مسائل و نیازهای شهروندان برای اصلاحات آموزشی بیشتر، ایجاد شد. در هر دو شهر گروه‌های کاری شهروندان برتدوین و اجرای راهبردهایی برای بهبود حمل و نقل، مسکن و توسعه کسب و کار تاکید داشتند.

در تابستان سال ۲۰۰۱، برنامه صدای مردم در دو شهر دیگر اوکراین شامل *kvpyansk* و *chuguiv* توسعه یافت. در این شهرها نیز بررسی‌های پیمایشی در مورد کیفیت خدمات عمومی به شهروندان، کسب و کار و استخدام‌های دولتی انجام شد. در هر دو شهر، مردم کیفیت خدمات عمومی را چندان رضایت‌بخش نمی‌دانستند. بیشترین مشکلات در زمینه عدم رضایت از نهادها شامل دفاتر مسکن محلی، کلینک‌های بهداشتی دولتی و ادارات برق شهر بوده است.

1 . One-stop Shops
2 . City Blueprint for Education

روش‌شناسی

در این مطالعه از روش پیمایشی پیش‌آزمون با پرسشنامه‌های استاندارد و به صورت مصاحبه چهره به چهره با ۵۰۰ نمونه از خانوارها و ۱۰۰ نمونه از کارآفرینان استفاده شد (۷). در این بررسی از شهروندان و کسب و کارهای مختلف در مورد تجربه آنان در زمینه نهادهای دولتی از جمله دفاتر پست، خدمات بهداشتی، خدمات تلفن، مسئولین مسکن، مسئولین مدارس، بانک‌های پس‌انداز دولتی، دفاتر حمایت اجتماعی، کارکنان مالیاتی، پلیس بین‌راهی، بیمارستان، کمیته‌های اجرایی محلی، خدمات گمرک، اداره گذرنامه، پلیس، و دادگاه‌ها سؤال شد.

درس‌های آموخته

مرکز بین‌المللی مطالعات سیاست‌گذاری در اجرای موثر پروژه‌ها چندین عامل را به عنوان عامل‌های مهم به شرح زیر شناسایی کرد:

- تعهد و مشارکت شهرداران شهرها و مقامات دولت‌های محلی
- همکاری تنگاتنگ با سازمان‌های غیردولتی محلی
- ایجاد ائتلاف‌های سازمان‌های غیردولتی محلی در بخش‌های مختلف
- افزایش بررسی در مقاطع مختلف برای ارزیابی خدمات، پایش پیشرفت، شناسایی درس‌های آموخته و اقدامات آینده

کارت گزارش شهروندی فیلیپین در خصوص خدمات حامی فقرا

در بهار سال ۲۰۰۰ کارت گزارش شهروندی فیلیپین در خصوص خدمات حامی فقرا برای پیگیری ارزیابی فقر در این کشور توسط بانک جهانی اجرا شد (۸). این گزارش برای کمک به فقرا براساس بررسی‌های پیمایشی کشور از رضایت‌مندی مشتریان از خدمات دولتی انجام شد. در این بررسی پیمایشی، از مردم درباره محدودیت‌هایی که آنان برای دسترسی به منابع عمومی با آنها مواجه هستند، و همچنین در خصوص دیدگاه‌های آنان در مورد کیفیت و کفایت خدمات و پاسخگویی مقامات دولتی، سؤال می‌شد. اطلاعات گردآوری شده دیدگاه‌ها و اولویت‌ها و مشکلات شهروندان را آرایه کرد و نشان داد که چگونه می‌توان برای پاسخگویی به نیازهای مردم، خدمات مختلف را به نحو بهتری آرایه کرد.

یافته‌ها

یافته‌های این بررسی پیمایشی نشان داد که فقرای فیلیپین در مقایسه با مردم ثروتمند، کمتر از تسهیلات بهداشتی استفاده کرده‌اند. این حالی است که معمولاً درصد بیماری در میان فقرا بیشتر است. یک خانوار از پنج خانوار فقیری که از تسهیلات خصوصی استفاده کرده بودند، به تسهیلات دولتی، بویژه در مناطق فقیر و دور از دسترس، دسترسی نداشتند. رضایت مندی از تسهیلات مراقبت از سلامت در نواحی شهری بسیار ناچیز و نامطلوب ارزیابی شد. پرداخت هزینه مراقبت از سلامت توسط فقرا، تقریباً بخش زیادی از هزینه‌ها را در برمی‌گرفت، زیرا پوشش بیمه بسیار محدود بود و قیمت‌های بالای دارو مشکلات زیادی را بوجود آورده بود.

در زمینه آموزش، حدود ۱۰ درصد کودکان در سن مدرسه (مقطع سنی ۷ تا ۱۲ سال) طی دوره بررسی پیمایشی در مدرسه حضور نداشتند. ترک تحصیل عمدتاً در خانواده‌های فقیر مشاهده می‌شد. بیماری یا ناتوانی جسمی و پس از آن نیازهای اقتصادی و عملکرد ضعیف آموزشی از دلایل اصلی بودند. شمار بسیار کمی از خانوارهای فقیر و خانوارهای با درآمد متوسط از مدارس خصوصی استفاده می‌کردند زیرا شهریه آنها حدود ۱۰ برابر بیشتر از شهریه مدارس دولتی بود. خانوارها حدود ۲ درصد از درآمدهای خود را برای ثبت نام هر فرزند در مدرسه هزینه می‌کردند. در زمان این مطالعه، خدمات آبرسانی در فیلیپین حدود ۶۴ درصد بود. حدود یک سوم جمعیت برای تامین آب به سیستم جمع‌آوری آب باران یا چاه وابسته بودند. ۷۵ درصد از فقرا به آب لوله کشی دسترسی نداشتند و بیشتر آنان امکاناتی برای دسترسی به آب سالم و بهداشتی نداشتند. میانگین مصرف سرانه آب حدود ۳۰ لیتر بود که این مقدار مصرف کمتر از مصرف کسانی بود که آب را از دستفروشان می‌خریدند. آب عرضه شده از بیشتر منابع برای شرب مناسب نبودند.

نیمی از خانوارهای نمونه گیری شده به مسکن مناسب دسترسی نداشتند. فقرای شهری در مقایسه با مردم روستایی، از وضعیت مسکن خود کمتر رضایت خاطر داشتند. حدود ۵۳ درصد از خانوارهای فقیر صاحب زمینی بودند که خانه بر روی آن ساخته شده بود، با این وجود درصد بالایی (۸۱ درصد) صاحب خانه بودند. فقط ۶ درصد از خانوارهای فقیر درخواست کمک مسکن داشتند، در حالیکه درصد زیادی از گروه‌های با درآمد متوسط و درآمد زیاد (به ترتیب ۹ درصد و ۱۲ درصد) درخواست کمک مسکن داشتند علاوه بر این، میزان تصویب درخواست کمک‌ها، در بین افراد فقیر در مقایسه با گروه‌های با درآمد بالا، بسیار کمتر بود.

بر اساس این بررسی، برنج برای رفاه خانواده‌های فقیر بسیار اهمیت داشت. هر چند، دسترسی به برنج یارانه‌ای محدود بود، اما فقرا در مقایسه با افراد با درآمد متوسط برنج یارانه‌ای بیشتری

خریداری می‌کردند. با این وجود، هنوز، مردم با درآمد زیاد برنج بیشتری خریداری می‌کردند، بنابراین، سود بیشتری از یارانه نصیب آنان می‌شد. بررسی پیمایشی پاسخگویان توصیه کرد که بهتر است در مورد افراد فقیر هدف‌گذاری جغرافیایی انجام شود.

دستاوردها

به منظور بازنگری برنامه توسعه میان مدت فیلیپین و تدوین راهبردها و برنامه‌های کاهش فقر جدید، گزارش کارت شهروند توسط رییس‌جمهور *Gloria Macapagal-Arroyo's*، مورد استفاده قرار گرفت. سازمان مدیریت و بودجه قصد داشت تا بازخورد مردم و بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد را نهادینه نماید، بنابراین از اطلاعات بدست آمده حاصل از این بررسی‌های پیمایشی و سایر ابزارهای سنجش برای تخصیص منابع مالی همه نهاد‌های دولتی استفاده کردند. این کار برای بدست آوردن بازخورد اطلاعاتی منظم از شهروندان اقدامی بی‌سابقه بود. این اطلاعات به صورت مستقیم در فرایند تخصیص بودجه دخالت داده شدند.

در زمان نگارش این متن، در شهرهای مختلف سراسر فیلیپین شماری از گزارش‌های کارت شهروندی محلی تهیه شد. در حال حاضر مدل گزارش کارت شهروندی در سایر کشورها از جمله آلبانی، هند و ویتنام نیز توسعه داده شد.

روش‌شناسی

بانک جهانی بررسی پیمایشی کارت گزارش شهروندی را با همکاری یک سازمان مستقل پژوهش‌های پیمایشی مستقر در فیلیپین با نام ایستگاه‌های تغییرات اجتماعی انجام داد. این بررسی پیمایشی در ماه‌های مارس و آوریل سال ۲۰۰۰ و براساس نمونه‌گیری از ۱۲۰۰ خانوار در چهار منطقه از کشور (منطقه پایتخت، *Luzon*، *Visayas* و *Mindanao*)، و به تناسب حجم جمعیت آنها انجام شد. در پرسشنامه اطلاعاتی در مورد آگاهی‌ها، دسترسی، کاربرد و رضایت مندی فقرا از خدمات دولتی در پنج حوزه شامل مراقبت بهداشتی، آموزش ابتدایی، مسکن، آب و توزیع برنج یارانه‌ای سؤال شد.

درس‌های آموخته

در گذشته ارزیابی‌های مشابه از عدم پایداری اثرات اقدامات حکایت داشت، زیرا آنها فقط در یک زمان انجام می‌شدند و پیگیری‌های مستمری در این زمینه انجام نمی‌شد. بنابراین، اگر ارایه‌کنندگان خدمات بدانند که عملکرد آنان پایش خواهد شد، در این صورت برای اصلاحات

و بهبود خدمات انگیزه‌های بیشتری خواهند داشت. تجربه کشور فیلیپین در زمینه ضرورت نهادینه کردن سیستم کارت گزارش شهروندی اهمیت این سازوکار را به عنوان فرایندی مستمر و تکرار شدنی که باید پیشرفت در عرضه خدمات (یا عدم پیشرفت) را به صورت دوره‌ای ارزیابی کند، نشان داده است.

یادداشت پایانی

1. World Bank 2001b.
2. This section draws on Paul and Sekhar 2000 and on material from the Public Affairs Centre, Bangalore, India, available at <http://www.pacindia.org>. See also World Bank 2001a and the website of the Participation Thematic Group at www.worldbank.org/participation/.
- ۳- در هند، بررسی پیمایشی خدمات عمومی هزاره^۱ با ۳۶۰۰۰ نمونه در ۲۴ ایالت تکمیل شد. به paul (۲۰۰۰) مراجعه نمایید.
3. In India, the recently completed Millennial Public Service Survey reached more than 36,000 people across 24 Indian states. See Paul 2002.
4. For more on benchmarking, see Kingdom and Jagannathan 2001.
5. See Paul and Sekhar 2000 for detailed findings.
6. See the website of the International Centre for Policy Studies at http://www.icps.kiev.ua/pvp/home_e.html. Also see Ternopil Urban Development Agency, People's Voice Project, and International Center for Policy Studies 2000; UFE Foundation and others 2000.
7. The program also surveyed a sample of civil servants.
8. World Bank 2001b. See also <http://www.worldbank.org/participation/philsocial.htm> for information on the Philippines "social weather stations" system.

منابع و ماخذ

- Kingdom, Bill, and Vijay Jagannathan. 2001. "Utility Benchmarking:Public Reporting of Service Performance." Viewpoint Note 229. World Bank, Private Sector and Infrastructure Network, Washington, D.C.
- Paul, Samuel. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action. Bangalore, India: Action Aid Karnataka Projects-Books for Change.* Paul, Samuel, and Sita Sekhar. 2000. "Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore." Public Affairs Centre, Bangalore, India.
- Ternopil Urban Development Agency, People's Voice Project, and International Center for Policy Studies. 2000. "Educational Policy Reform in the City of Ternopil." Ternopil, Ukraine.-
- UFE Foundation, World Bank Institute, International Centre for Policy Studies, and Canadian International Development Agency. 2000. "People's Voice Project Survey in Ternopil: Report, July 30, 1999."- Ivano-Frankivsk, Ukraine. -World Bank. 2001a. "Case Study 1: Bangalore, India, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management." Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.
- 2001b. "The Filipino Report Card on Pro-Poor Services." Draft. Participation Thematic Group, Social Development Department, Washington, D.C.

پیمایش فساد توسط بانک جهانی

در سالهای اخیر، پژوهش‌ها و تحلیل‌های مختلف نشان داده است که فساد نوعی مالیات برگشتی^۱ برای فقرا است. فساد باعث اختلال در توزیع منابع دولتی می‌شود و مانع از دسترسی مردم به خدمات اساسی مانند بهداشت و آموزش می‌شود. این پدیده مانع از دسترسی بنگاه‌های کوچک و متوسط به منابع می‌شود. شواهد متعدد نشان می‌دهد که فقرا در مقایسه با شهروندان سایر گروه‌های درآمدی بخش زیادی از درآمدهای خود را صرف پرداخت رشوه می‌کنند. فساد مشروعیت را کاهش، و کارکردهای دولت را تضعیف می‌کند و بر توانایی دولت در تضمین امنیت زندگی و دارایی‌ها تأثیر می‌گذارد.

بانک جهانی در سال ۹۷ - ۱۹۹۶، پیمایش‌ها را با عنوان معیار فساد^۲ آغاز کرد. با توجه به ماهیت ممنوع بودن و سری بودن موضوع فساد، کمی کردن این پدیده با استفاده از ابزارهای پیمایشی بسیار مشکل است. در حقیقت، برای سالیان متمادی تصور می‌شد که گردآوری اطلاعات در مورد فساد غیر ممکن است. اما تجربه چند سال اخیر نشان داده است که اگر فرایند شناخت این پدیده به خوبی طراحی، هدف‌گذاری و اجرا شود، در این صورت، با استفاده از بررسی‌های پیمایشی می‌توان پدیده فساد را در میان قربانیان فساد، عاملین فساد، بخش خصوصی و مقامات دولتی، و همچنین در نهادهای بخش دولتی آشکار ساخت. براین اساس، تجربه بانک جهانی در مورد فساد موارد زیر را آشکار نموده است:

- بررسی‌های پیمایشی به تشخیص گستره و منبع اختلالات نهادی در کشور و تعیین اولویت‌های اصلاحات و ارتقای گفتگوها و مذاکرات سیاست‌گذاری کمک می‌کند.
- این بررسی‌های پیمایشی می‌توانند به کمی کردن هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی و ارزیابی کیفیت ارائه خدمات عمومی و فضای کسب و کار کمک نمایند.
- این بررسی امکان ایجاد بسترو پایه‌ای که می‌توان بر مبنای آن فعالیت‌های ضد فساد را اندازه‌گیری کرد را فراهم می‌کند.
- این بررسی‌ها می‌توانند اطلاعات عمومی در مورد فساد ارائه دهند. این مسئله نیز به نوبه خود می‌تواند در کانون توجه نهادهای اجرایی و مجلس قرار گیرد و مشارکت جامعه مدنی را برای مطالبات بیشتر و حکمرانی بهتر و فعالیت‌های ضد فساد افزون کند.

1 . Regressive Tax

2 . Measure Corruption

بانک جهانی از زمان آغاز این پیمایش در سال ۹۷-۱۹۹۶، شماری از کشورها و مناطق را برای این منظور انتخاب کرد. در این زمینه شماری از فعالیت‌های کلیدی در بخش‌های زیر ارایه می‌شوند.

پیمایش بخش خصوصی

پیمایش بنگاه‌ها برای تهیه گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷، از اولین تلاش‌های بانک جهانی در استفاده از بررسی‌های پیمایشی برای درک عوامل و پیامدهای فساد بود. این بررسی‌ها در مورد بنگاه‌ها برای تهیه گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷ با عنوان «دولت در جهان رو به تحول»^۱ انجام شد (WDR۹۷) (۱). این بررسی پیمایشی گسترده، بیش از ۳۶۰۰ بنگاه در ۶۹ کشور جهان را شامل می‌شد. هدف این مطالعه درک چارچوب‌های نهادی بود که بخش‌های خصوصی با آنها روبرو بودند. برای این منظور از طیف گسترده‌ای از کارآفرینان بنگاه‌های کوچک و بزرگ درخواست شد تا شرایط نهادی مختلف را در کشورهای خود، مانند امنیت دارایی‌ها، قابل پیش‌بینی بودن قوانین و سیاست‌ها، قابل اطمینان بودن سیستم قضایی، مشکلات فساد، اقتدار و بوروکراسی و شکاف‌های موجود در هنگام گذار سیاسی را ارزیابی نمایند.

تجزیه و تحلیل داده‌های حاصل از بررسی پیمایشی از شدت فساد در بسیاری از کشورها حکایت داشت. این پدیده می‌تواند باعث ایجاد اختلال در فعالیت‌های بخش خصوصی و توسعه کشور گردد. پاسخگویان در همه کشورها به استثنای کشورهای با درآمد بالای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی (OECD) فساد را در کشورهای خود به عنوان سه مانع اصلی فراروی کسب و کار طبقه‌بندی کردند. همانگونه که در گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷ (WDR۹۷) عنوان شد، روی هم رفته بیش‌تر از ۴۰ درصد کارآفرینان اعلام کردند که برای رسیدن به اهداف خود رشوه پرداخت کردند. در کشورهای صنعتی این رقم ۱۵ درصد، در آسیا ۳۰ درصد و در کشورهای مشترک المنافع (CIS) ۶۰٪ درصد بود. علاوه بر این، نیمی از پاسخگویان جهان اعتقاد داشتند که پرداخت رشوه نمی‌تواند تضمینی برای ارایه خدمات باشد (۲). همچنین مشخص شد که اقدامات اجباری دولت‌ها (از جمله مباحث فساد و خطوط قرمز) کسب و کارها را مجبور می‌کند تا مقدار زیادی از وقت خود را به جای اینکه صرف فعالیت‌های تولید بکنند، صرفه گفتگو و مذاکره در خصوص قوانین و مقررات بازدارنده با مقامات دولتی بکنند (۳).

1 . The State in a Changing World

2 . Common Wealth of Independent State

پیمایش فضای کسب و کار در جهان

پیمایش فضای کسب و کار در جهان (WBES)^۱ در سال ۲۰۰۰ توسط بانک جهانی آغاز شد. هدف این بررسی، توسعه رویکرد پیمایش‌ها برای تهیه گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷ (WDR۹۷) بود. براساس این مطالعه، بررسی حداقل ۱۰۰ بنگاه در ۱۰۰ کشور جهان به منظور توسعه یک اطلاعاتی جهانی در زمینه فساد از منظر کسب و کار، انجام شد. ابزار پیمایش به گونه‌ای طراحی شد تا بر مبنای آن اطلاعات تفصیلی در مورد رشوه در بخش‌های دولتی و رشوه به عنوان بخشی از هزینه‌های بنگاه‌ها استخراج شود. هرچند هدف تهیه بانک اطلاعاتی در وهله اول مقایسه بین‌المللی بود، اما تحلیل‌های کشوری نیز در این زمینه انجام شد که در این خصوص می‌توان به گزارش می‌سال ۲۰۰۱ در زمینه تجزیه و تحلیل اطلاعات نوار باختری غزه اشاره کرد که از نتایج این بررسی‌ها حاصل شد (۴). یکی از معروف‌ترین نمونه‌ها در این زمینه، بررسی پیمایشی فضای کسب و کار جهانی با عنوان فضای کسب و کار و پیمایش عملکرد بنگاه (BEEPS)^۲ است.

فضای کسب و کار و پیمایش عملکرد بنگاه

کمیسیون مشترک بانک جهانی و بانک اروپایی توسعه و بازسازی، پیمایش فضای کسب و کار و عملکرد بنگاه‌ها را از طریق مصاحبه با ۳۰۰۰ مالکین بنگاه‌ها و مدیران ارشد ۲۲ کشور با اقتصاد در حال گذار در منطقه اروپا و آسیای مرکزی (ECA)، انجام دادند. یکی دیگر از اهداف BEEPS، شناسایی اشکال مختلف فساد در بین کشورهای با اقتصاد در حال گذار بود. این بررسی‌ها برای نخستین بار، پایه‌ای را فراهم کرد که شواهد تجربی بر مبنای ابزارهایی گردآوری شوند که از آن طریق آنها بنگاه‌ها بر دولت تأثیر می‌گذارند و این شروع مفهوم «تصرف دولت»^۳ به اصطلاحات ضد فساد بود (۵). در حالیکه فساد اداری، سوء استفاده از قوانین و مقررات و ضوابط موجود را برای رسیدن به منافع شخصی نشان می‌دهد، اصطلاح تصرف دولت، اقدامات افراد یا گروه‌هایی از بنگاه‌ها را در بخش‌های خصوصی یا دولتی نشان می‌دهد که بر تدوین قوانین و مقررات، مصوبات و سایر سیاست‌های دولت برای رسیدن به منافع خود تأثیر می‌گذارند. این کار باعث سوء استفاده و غیرشفاف شدن منافع شخصی در مقامات دولتی می‌شود (۶).

گزارش ضد فساد در کشورهای در حال گذار. برای کمک به مذاکرات سیاست‌گذاری،

- 1 . World Business Environment Survey
- 2 . Business Environment and Enterprise Performance Survey
- 3 . "state capture"

اطلاعات *BEEPS* برای تبیین و شناسایی گزینه‌های اصلاحی برای ۲۲ کشور با اقتصاد در حال گذار و با استفاده از تیپولوژی فساد مبتنی بر میزان نسبی فساد اداری و انحصار در هر کشور مورد استفاده قرار گرفت (۷). در این چارچوب گزینه‌های اصلاحات به عنوان بخش مکمل راهبرد مبارزه با فساد رایج شد. این راهبردها شامل رفع محدودیت‌های نهادی، پاسخگویی سیاسی، رقابت بخش خصوصی، مشارکت جامعه مدنی و مدیریت بخش عمومی بوده است. توصیه‌های این گزارش به صورت موثری در تجزیه و تحلیل‌های کشوری، تدوین راهبردها و گفتگوها و مذاکرات سیاست‌گذاری در *ECA* مورد استفاده قرار گرفت.

ب پیمایش فساد کشورها

هرچند پیمایش انجام شده در قسمت‌های قبل در وهله اول مستلزم کاربرد ابزارهای پیمایشی ساده برای بررسی بنگاه در بین کشورهای مختلف است، اما با توجه به تفاوت کشورها، لازم است تا ابزارهای خاصی برای هر کشور توسعه داده شود. یکی از این روش‌ها، بررسی پیمایشی همزمان خانوارها، بنگاه‌ها و مقامات دولتی برای تدوین و شناسایی وضعیت فساد در هر کشور از ابعاد مختلف است. بررسی پیمایشی خانوارها و بنگاه‌ها می‌تواند به ایجاد شرایط حکمرانی مناسب در کشورها و شناسایی هزینه‌ها (برای مثال، به شکل درآمدهای عمومی از دست رفته، سرمایه‌گذاری‌ها و اثرات فقر)، شناخت علل حکمرانی ضعیف و عوامل ایجاد فساد کمک کند. در پیمایش مقامات دولتی نیز تلاش می‌شود تا علت و سرمنشأ حکمرانی ضعیف از جمله پایین بودن میزان پرداخت‌ها، ساختارهای انگیزشی و سازوکارهای گزارش دهی، شناسایی گردند. با توجه به ماهیت پدیده‌های مورد بررسی، رویکرد مثلثی (استفاده از بیش از دو رویکرد در مطالعات اجتماعی)^۱ برای این منظور بسیار مناسب است، زیرا این کار امکان تقویت و پیش‌بینی واکنش‌ها را در بین گروه‌های مختلف پاسخگویان فراهم می‌کند (۸).

اولین گام‌ها در آلبانی، گرجستان و لاتیویا

رویکرد مثلث بندی نخستین بار در منطقه اروپا و آسیای مرکزی (*ECA*)^۲ در سال ۱۹۹۸ اجرا شد. کشورهای آلبانی، گرجستان و لاتیویا اولین کشورهایی بودند که از این روش پیمایش در آنها استفاده شد. زیرا این کشورها، اولین کشورهایی بودند که از بانک جهانی برای مبارزه با اقدامات ضد فساد کمک خواسته بودند. تجزیه و تحلیل این پیمایش‌ها و مقایسه نتایج در بین

1 . Triangulation Approach

2 . Europe and Central Asia Region

این سه کشور آشکار کرد که هر کشور در این زمینه با مشکلات منحصر بفردی مواجه است و مشکلات نیز از عوامل نهادی متفاوتی ناشی می‌شوند. همچنین این پیمایش‌ها نشان داد که در این سه کشور دیوانسالاران دولتی پست‌های کلیدی را بر اساس روابط نامشروع و خارج از ضوابط اشغال می‌کنند و به همین دلیل بنگاه‌ها تمایل دارند به جای رویارویی و مبارزه با فساد، مالیات بیشتری بپردازند (۹).

نتایج این پیمایش به صورت گسترده در این کشورها منتشر شد. این مسئله در سطح عمومی به مباحث گسترده‌ای دامن زد. سرانجام آلبانی در سیستم قضایی و خدمات مدنی که منشأ اصلی فساد بودند، برنامه ضد فساد را آغاز کرد. در گرجستان، بررسی‌ها نشان داد که قوانین و مقررات زاید، و طولانی بودن اخذ مجوز از عوامل اصلی بروز فساد قلمداد می‌شوند، لذا کمک‌های بانک جهانی به ایجاد چارچوب‌های نهادی برای ارائه خدمات، اخذ مجوزها و اصلاحات مالیاتی کمک کرد. بررسی‌ها در کشور لاتیویا از فساد گسترده به عنوان اصلی‌ترین مشکل در این کشور حکایت داشت. براین اساس، پیش شرط اصلی موفقیت حکمرانی و ام‌های برنامه‌ای تعدیل ساختاری (PSAL) کشور لاتیویا، تقویت نهادها برای حل و فصل تضادها و تعارضاتی اعلام شد که به عنوان فساد در سطوح بالا وجود داشت.

توسعه پوشش کشوری و رویکردهای انطباقی

در شماری از کشورها از جمله بولیوی، بوسنی و هرزگوین، کلمبیا، اکوادور، پاراگوئه، پرو، رومانی، اسکواکی و ایالت اوتراپرادش هند پیمایش‌هایی انجام شد. علاوه بر این، پیمایش‌هایی با ابعاد کوچک‌تر نیز در سطوح محلی و شهرداری‌ها از جمله در کشورهای ونزوئلا و اوکراین انجام شد. پیمایش‌ها در هر مورد، با خصوصیات محیط کشورها تطبیق داده شده بودند. در لهستان، با استفاده از داده‌های گردآوری شده برای تشویق و توسعه فرایند اصلاحات روشی متفاوت، اتخاذ شد. پیمایش‌های موجود را سازمان‌های محلی خوشنام، نظر سنجی، حسابرسی انجام دادند و سایر گزارش‌ها و پژوهش‌های موجود با تعداد زیادی از مصاحبه‌های هدفمند و چهره به چهره با نمایندگان مجلس، قضات و مقامات دولتی، صاحبان کسب و کارها، دانشگاهیان، کارگران، رسانه‌ها و نمایندگان سازمان‌های غیردولتی آن را تکمیل کردند (۱۰).

هرچند این پیمایش‌ها در رویکرد و روش شناسی تفاوت دارند، اما اجماع کاملی در مورد آزادی گردآوری دیدگاه‌های بسیاری از بخش‌های جامعه از جمله مقامات دولتی وجود داشته است. یکی دیگر از شباهت‌های همه بررسی‌های پیمایشی موردی این بود که چنین پیمایش‌هایی با درخواست کشورها انجام شده بود. در بسیاری از موارد، نتایج پیمایش‌ها کمک‌های شایانی به

تدوین و اجرای راهبردهای ضد فقر کرد. این راهبردها با همکاری طیف گسترده‌ای از ذی نفعان تدوین شد. کارگاههای آموزشی و سایر سازوکارها برای ایجاد همگرایی در بین همه اقشار جامعه برای تدوین، اجرا و پایش راهبردها از ویژگی‌های مهم و مشترک همه این پیمایش‌ها بوده است.

پیمایش مقامات عمومی

هرچند، با پیمایش‌های مقامات عمومی نمی‌توان فساد را به صورت مستقیم اندازه‌گیری کرد، با این وجود، این بررسی ابزار سودمندی برای بررسی انگیزه‌ها، هزینه‌ها، عوامل و پیامدهای فساد است. از طریق مجموعه‌ای از پیمایش‌ها که با کمک مالی بانک جهانی و برنامه مشارکت بانک هلند انجام شد، بیش از ۷۰۰۰ نفر از مقامات رسمی در ۱۶ کشور از جمله آلبانی، آرژانتین، بنگلادش، بولیوی، بلغارستان، گویان، اندونزی، کنیا، مقدونیه، مولداوی و کشورهای منطقه شرق حوزه کارائیب مورد پیمایش قرار گرفتند. این پیمایش‌ها بخشی از فعالیت‌های گسترده‌تر در خصوص اصلاحات خدمات مدنی در این کشورها بود که در وهله اول برای تجزیه و تحلیل عوامل عملکرد نهادی مورد استفاده قرار گرفت. برای این منظور، به صورت مستقیم از مقامات رسمی در مورد سیاست‌ها، جریان منابع، درک آنان از قوانین و مقررات رسمی و غیررسمی در سازمان‌ها و پیامدهای حذف یا ابقاء قوانین و مقررات، اطلاعات گردآوری شد.

هرچند این پیمایش‌ها صرفاً برای اندازه‌گیری فقرگردآوری نشده بودند، اما در پرسشنامه‌های پیمایش و سئوالات شفاهی در مورد درک فساد در میان مقامات نهادهای دولتی و در مقیاسی بزرگتر در بخش‌ها مطرح شده بود. همانگونه که در مباحث پیمایش در بالا عنوان شد، طراحی پیمایش‌ها با شرایط هر کشور سازگار شد و نتایج پیمایش براساس یافته‌های خاص آن کشور گزارش شدند. از میان نتایج گوناگون این بررسی‌ها در این کشورها، نگرانی و دغدغه اصلی ضعف پاسخگویی و فساد از موضوعات عمده قلمداد شدند. همچنین، در برخی موارد راهکارهای اصلاحات توسط مقامات رسمی ارائه شد که باید به نحوی در سیاست‌های اقتصادی یا بخشی مانند بازنگر نهادی و حکمرانی (IGR) ادغام گردند و راهبردهای اصلاحات خدمات مدنی را در کشورهای شرکت‌کننده اطلاع‌رسانی نماید.

ملاحظات عملی در کاربرد پیمایش‌های ضد فساد

هزینه‌های انجام پیمایش‌های کشوری در بین کشورهای مختلف بسیار متفاوت بود. این هزینه‌ها به اندازه کشور، ظرفیت داخلی، شرایط محلی و دامنه و پیچیدگی پیمایش‌ها بستگی

دارد. علاوه بر این، برخی از هزینه نیز باید مورد توجه قرار گیرند. هزینه‌های پیمایش کشوری سه کشور در مورد فساد ۳۰۰۰۰ دلار تا ۵۰۰۰۰ دلار و ۵۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ دلار اعلام شده بود که این هزینه‌ها صرف مذاکرات، طراحی، تجزیه و تحلیل، اشاعه و برقراری ارتباط آنها با برنامه‌ها مورد نیاز بوده است. منابع مالی لازم برای این پیمایش‌ها عمدتاً توسط کمک‌کننده‌های دو جانبه مانند USAID و دولت آلمان تامین شد. بانک جهانی نیز عمدتاً منابع مالی لازم برای برگزاری جلسات و مذاکرات، تجزیه و تحلیل، اشاعه و برقراری ارتباط این مباحث با برنامه‌های کشور را تامین کرد.

چالش‌ها و ملاحظات

داده‌های حاصل از پیمایش‌ها، همانگونه که در بالا عنوان شد، می‌توانند ابزارهای سودمندی برای سنجش ماهیت و گسترده فساد و مشکلات، شناسایی حوزه‌های عملی برای تحولات سیاسی و ایجاد انگیزه و توانمندسازی باشند. با این وجود، داده‌ها در مورد فساد را می‌توان به صورت غیرمؤثر یا به صورتی بدتر نیز مورد استفاده قرار داد. در استفاده از بررسی‌های پیمایشی ضد فساد برخی از ملاحظات اساسی شامل موارد زیر هستند:

- روش‌شناسی بررسی‌های پیمایشی باید به دقت طراحی شوند و تحلیل‌ها باید به روش دقیق انجام شوند.
- پیمایش‌ها باید در محیط مناسب کشور اجرا شوند. به همین دلیل مشارکت ذی‌نفعان و همچنین ظرفیت‌سازی و تعهد سیاسی برای پیگیری یافته‌های بررسی‌های پیمایشی، برای تضمین کاربرد و باورپذیری فرایندهای اصلاحات در زمان اجرای آنها بسیار حائز اهمیت است. برای اینکه اصلاحات از اثر بخشی لازم برخوردار شود، باید بسترها و ظرفیت‌های لازم از جمله نیروی انسانی، زمان و منابع لازم تهیه گردند.
- اشاعه اطلاعات در خصوص نتایج پیمایش‌ها بسیار حائز اهمیت است، اما فرایند اشاعه و نشر اطلاعات باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد به طوری که این یافته‌ها باید مورد توافق و پذیرش کشورهای مورد بررسی باشند. علاوه بر این، با توجه به تفاوت‌های روش شناختی و همچنین تفاوت مناسبات حاکم بر کشورها، این پیمایش‌ها باید با دقت انجام شود. این کار بانک را قادر می‌سازد تا پیمایش در مورد فساد را در هر کشور انجام دهند.

یادداشت‌های پایانی

1. World Bank 1997, p. 36.
2. World Bank 1997.
3. World Bank 1997.
4. Sewell 2001.
5. Hellman, Jones, and Kaufmann 2000.
6. World Bank 2000b.
7. World Bank 2000b.
8. Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobatón 2000.
9. World Bank 1998.
10. World Bank 1999b.
11. Numerous World Bank units have developed materials, websites, and other resources that are easily accessible to staff and external audiences looking for country reports, lessons, and experiences, and information on methodologies. See, for example, <http://www.worldbank.org/publicsector/acticorrupt>, <http://www.worldbank.org/wbi/governance>, and <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice>

منابع و ماخذ

- Hellman, Joel, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition." Policy Research Working Paper 2444. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Hellman, Joel, and Daniel Kaufmann. 2001. "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies." *Finance and Development* 38 (3). International Monetary Fund, Washington, D.C.

-Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 2000. "Governance Matters: From Measurement to Action." *Finance and Development* 37 (2). International Monetary Fund, Washington, D.C.

-Manning, Nick, Ranjana Mukherjee, and Omar Gokcekus. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper 2427. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.

-Sewell, David. 2001. "Governance and the Business Environment in West Bank/Gaza." *Middle East and North Africa Working Paper* 23. World Bank, Washington, D.C.

-World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

- 1998. "New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption." PREM Note 7. Washington, D.C.

. 1999a. "Using Surveys for Public Sector Reform." PREM Note 23. Washington, D.C.

-1999b. "Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action." World Bank, Warsaw.

- 2000a. "Cambodia Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys: New Empirical Tools for Anti-corruption and Institutional Reform."

Report prepared by the World Bank for the Royal Government of Cambodia. World Bank Institute, Washington, D.C.

- 2000b. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank.

پیمایش پیگیری هزینه های عمومی (PETS)^۱

در هنگام ارزیابی عرضه خدمات، پیمایش ها، اثرات سیاست ها یا مداخله ها بر خانوارها و تقاضای آنان برای کیفیت خدمات را بررسی می کنند. درونداها و پرونداها برای طرف عرضه - مانند جریان منابع عمومی و نرخ های ثبت نام - به صورت آمارهای رسمی یا سوابق اداری بدون بررسی باقی می ماند. پیمایش های پیگیری هزینه های عمومی و پیمایش کمی عرضه خدمات (QSDS)^۲ دو ابزار جدید مستند سازی عرضه خدمات بر اساس طرف تقاضا هستند که نقش موثری در افزایش پاسخگویی و اثربخشی ارائه کنندگان خدمات دارند. در هر دو این ابزار، تسهیل خدمات واحد اصلی تجزیه و تحلیل قلمداد می شوند. این روش به مانند پیمایش بنگاه ها و خانوارها انجام می شود.

زمانی که ضعف های نهادی مانع از انتقال منظم و مستمر اطلاعات شوند، بررسی و پیمایش های تشخیصی^۳ می توانند اطلاعات ارزشمندی را برای تصمیم گیران فراهم کنند. این بررسی ها، برای شناسایی حوزه هایی که لازم است در این حوزه ها برای بهبود روابط در بین سطوح مختلف دولتی درگیر در ارائه خدمات اقداماتی انجام شود، بسیار سودمند است. همچنین، این بررسی ها برای نشان دادن جاهایی که عدم تقارن اطلاعاتی در بین نهادها وجود دارد و همچنین توجه به فرصت ها برای پاسخگویی بیشتر در بین نهادها و در میان نهادها در سطوح مختلف و بین نهادها و کاربران نهایی بسیار سودمند می باشند. زمانی که پیمایش ها به صورت راهبردی طراحی شوند، از نتایج و یافته های آنها می توان برای تحولات و دگرگونی های سیاسی کمک گرفت. در این صورت یافتن راه حل ها برای تصمیم گیران راحت تر است. در گزارش پیش رو این ابزارها به صورت تفصیلی تر تشریح می شوند و به کاربردهای آنها در کشورهای اوگاندا، تانزانیا، غنا و هندوراس اشاره می شود.

پیمایش پیگیری هزینه های عمومی و پیمایش کمی عرضه خدمات

زمانی که در نتیجه افزایش هزینه های عمومی بهبود و پیشرفتی در عرضه خدمات اساسی مشاهده نشود، در توجیه این پدیده دو دلیل می توان ارائه کرد. دلیل اول ممکن است ناشی از عدم انتقال یا انتقال ناکارآمد منابع مالی در بین نهادهای بخش دولتی باشد. برای مثال نشت

- 1 . Public Expenditure Tracking Survey
- 2 . Quantitative Service Delivery Survey
- 3 . Diagnostic Surveys

منابع مالی ممکن است مانع از رسیدن این منابع به تولید کنندگان نهایی شود. دلیل دوم ممکن است از ناکارآمدی ظرفیت‌های کاربران نهایی برای تولید کالاها و خدمات ارزشمند، اتلاف منابع و وجود فساد ناشی شود.

براین اساس، استفاده از ابزارهای مختلف برای آشکار کردن رفتار ارایه کنندگان خدمات و ارتباط دادن هزینه کرد منابع عمومی برای ارایه خدمات و سرانجام منعکس کردن کمیت و کیفیت خدمات و هزینه‌های عمومی، ضروری است. اخیراً روش‌های پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی و بررسی پیمایشی کمی عرضه خدمات در چندین کشور برای مستندسازی ارایه خدمات بخش‌های عمومی، غیرانتفاعی و خصوصی انتفاعی مورد استفاده قرار گرفتند. روش‌های *PETS* و *QSDS* بر رفتار ارایه کنندگان خدمات از جمله انگیزه‌ها، نظارت، پاسخگویی و پویایی‌ها و تحولات نهادها در بخش‌های عمومی تاکید دارند.

وقتی که اطلاعات در مورد هزینه کرد منابع عمومی در کشورهای در حال توسعه در دسترس نباشد، در این صورت روش *PETS* می‌تواند به شناخت محل، شدت و گستره فساد و سوء استفاده‌ها که باعث کاستی‌ها و ضعف سیستم ارایه خدمات می‌شوند، کمک نماید. تاکنون *PETS* عمدتاً در بخش سلامت و آموزش مورد استفاده قرار گرفته‌اند. با این حال، این روش پیمایشی را می‌توان در سایر حوزه‌ها نیز مورد استفاده قرار داد.

در روش *QSDS* داده‌های کمی هم از طریق مصاحبه و هم به صورت مستقیم از اطلاعات و سوابق ارایه کنندگان خدمات جمع‌آوری می‌شوند. اطلاعات درباره تسهیلات را نیز می‌توان با پیمایش دولت‌های محلی، سازمان‌های غیردولتی و انجمن‌های خصوصی ارایه دهندگان خدمات بدست آورد. گردآوری داده‌های کمی در مورد داده‌های تسهیلات، مستلزم تلاش‌های بیشتری برای درک خدمات کاربران است، زیرا اجرای روش *QSDS* هم پرهزینه و هم زمان برتر از روش‌های کیفی است (۱). روش‌های *PETS* و *QSDS* می‌توانند به صورت پیوسته و هم به صورت ترکیبی اجرا شوند. این کار ارزیابی مستقیم اثرات نهادی و جریان منابع را در مورد ارزیابی عرضه خدمات میسر می‌سازد.

به طور کلی پیمایش هادو کاربرد عمده دارند. کاربرد اول به عنوان ابزارهای تشخیصی برای ارزیابی عرضه خدمات است. این کار به تجزیه و تحلیل اولویت‌های هزینه که باید در ظرفیت‌های اجرایی دولت مد نظر قرار گیرند را تقویت می‌کند. کاربرد دوم این روش‌ها این است که از داده‌های اولیه این بررسی‌ها می‌توان برای پژوهش‌های تجربی استفاده کرد. البته باید متذکر شد که معمولاً چنین داده‌هایی بسیار محدود هستند.

پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی در عمل

تاکنون چندین کشور پیمایش پیگیری هزینه‌های عمومی تشخیصی را تجربه کردند، اما روش QSDS تنها در شمار کمی از کشورها انجام شد. در این بخش از گزارش تجربیات حاصل از کاربرد روش PETS در کشورهای اوگاندا، تانزانیا، غنا و هندوراس بررسی می‌شود. تجزیه و تحلیل این پیمایش، یافته‌های کلیدی متعددی بویژه در رابطه با اطلاعات و پاسخگویی به شرح زیر فراهم می‌کند:

- **اطلاعات:** پیمایش‌ها نشان می‌دهد که در نتیجه عدم تقارن اطلاعاتی، جریان منابع مالی و ثمربخشی عرضه خدمات نهادها به صورت جدی هم در سطوح مختلف در میان نهادها و هم در بین نهادها و کاربران نهایی باعث اختلالاتی می‌شود. علاوه بر این، وقتی که توانایی دسترسی به اطلاعات در بین بخش‌های مختلف جامعه متفاوت باشد، در این صورت منافع واقعی ممکن است به صورت ناعادلانه توزیع شود. علاوه بر این، بررسی‌ها نشان می‌دهد که بودجه ریزی مالی، که ظاهراً در شماری از کشورهای کم درآمد باید انضباط مالی را به همراه داشته باشد، اثرات جانبی منفی به همراه داشته است، زیرا باعث نشت و خروج منابع مالی می‌شود و وضعیت اطلاعاتی را بدتر می‌کند.
- **پاسخگویی:** پیمایش‌ها نشان می‌دهد که هزینه‌های غیر دستمزدی^۱ با کسری بودجه مواجه هستند. علاوه بر این، کسری منابع ممکن است در بخش‌های مختلف دولت نیز مشاهده شود. در کشور اوگاندا و تانزانیا، مهمترین کسری منابع در سطح دولت‌های محلی مشاهده شد، در حالیکه در کشور غنا پیش از اینکه منابع به دولت محلی برسد، کسری منابع آشکار می‌شود.

کشور اوگاندا

کشور اوگاندا اولین کشوری بود که روش PETS را در سال ۱۹۹۶ اجرا کرد. این بررسی نشان داد علیرغم افزایش هزینه‌های عمومی صرف شده در بخش آموزش در اوایل دهه ۱۹۸۰، گزارش‌های رسمی از ثابت ماندن ثبت نام در دوره اول مدارس حکایت داشت. روش PETS، تخصیص بودجه‌ها را با هزینه‌های واقعی صرف شده در سطوح مختلف دولتی از جمله محل‌های ارایه خدمات، آموزش‌های پایه و مراقبت‌های بهداشتی مقایسه کرد. علاوه بر این، داده‌های تولید شده توسط مدارس و کلینیک‌های درمانی و همچنین داده‌هایی در مورد تسهیلات جمع‌آوری شد. حساب‌های دولتی کامل در مورد هزینه‌های صرف شده در دسترس نبود، به همین دلیل

پیمایش از ۱۹ ناحیه (از مجموع ۳۹ ناحیه)، ۲۵۰ مدرسه ابتدایی دولتی و ۱۰۰ کلینیک درمانی انجام شد و در مورد نحوه هزینه کردن منابع (از جمله پرداخت‌های انتقالی غیرنقدی) و روندها برای سالهای ۱۹۹۱ الی ۱۹۹۵ مجموعه‌ای از اطلاعات جمع‌آوری شد.

پیمایش مدارس نشان داد که طی دوره مورد بررسی به طور متوسط ۱۳ درصد از منابع مالی غیردستمزدی به صورت سالانه توسط دولت مرکزی توزیع شد. این بررسی نشان داد که حدود ۸۷ درصد از این منابع مالی به دلیل اعمال نفوذ منافع بخش‌های خصوصی مفقود شدند یا توسط مقامات دولتی برای مقاصد غیرآموزشی هزینه شدند. بیشتر مدارس (حدود ۷۰ درصد)، منابع مالی اندکی دریافت کردند یا هیچ‌گونه کمک مالی دریافت نکرده بودند. در حقیقت، بر اساس داده‌ها و اطلاعات سالانه، ۷۳ درصد از مدارس کمتر از ۵ درصد منابع مالی را دریافت کردند، در حالی که فقط ۱۰ درصد از مدارس بیش از ۵۰ درصد منابع مالی مورد نظر را دریافت کردند. با این وجود، روندها از بهبود تخصیص منابع مالی در طول زمان حکایت داشت. در سال ۱۹۹۹ فقط ۲۲ درصد منابع مالی در اختیار مدارس قرار گرفت.

پیمایش تایید کرد که بخش اعظم منابع مالی آموزش ابتدایی دولتی توسط والدین تامین می‌شده است که حدود ۷۳ درصد از کل هزینه‌های آموزش (در مقایسه با ۴۲ درصد متوسط هزینه مدارس) در سال ۱۹۹۱ را شامل می‌شده است. هرچند سهم دولت طی دوره مورد بررسی افزایش یافت، اما تا سال ۱۹۹۵ به طور متوسط هنوز ۶۰ درصد از کل هزینه‌های مدارس ابتدایی توسط والدین تامین شده است. علاوه بر این، سهم والدین علیرغم افزایش هزینه‌های بخش دولتی، همچنان در حال افزایش بوده است.

این پیمایش، اثرات شدید عدم تقارن اطلاعاتی^۱ بر کمی کردن جریان‌های منابع مالی را نشان داد. با توجه به اینکه مقامات دولت محلی در زمینه میزان منابع مالی دریافتی به عنوان پرداخت‌های انتقالی، اطلاعات کاملی داشتند، در نتیجه آنان می‌توانستند از طریق کاهش میزان منابع مالی که واقعاً برای مدارس مورد استفاده قرار گرفته بود، و با هزینه انجمن اولیاء و مربیان (PTAs) به رانت‌هایی دست پیدا کنند. پس از انتشار یافته‌های پیمایش مذکور، دولت مرکزی پرداخت‌های انتقالی منابع مالی را در روزنامه‌های همگانی منتشر کرد و گزارش آنها را از رادیو پخش کرد. پس از آن نیز مدارس ابتدایی را موظف کرد تا اطلاعات جریان‌های منابع مالی را در اختیار عموم قرار دهند. این کار نه تنها باعث شد تا اطلاعات در دسترس انجمن اولیاء و مربیان قرار گیرد، بلکه علامت‌هایی به دولت‌های محلی ارسال می‌کرد تا مرکز بتواند وظایف نظارتی خود را به نحو احسن انجام دهد. این سازوکار انگیزه‌های لازم برای افزایش پاسخگویی

در بین نهادهای محلی را بوجود آورد. ارزیابی‌های مقدماتی از این اصلاحات که چند سال بعد از دو پیگیری به روش *PETS* انجام شد، نشان داد که جریان کمک‌های مالی به میزان قابل توجه‌ای بهبود پیدا کرد و از ۱۳ درصد (میانگین) در دوره ۹۵-۱۹۹۰ به حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد در دوره ۲۰۰۰-۱۹۹۹ در مدارس افزایش یافت.

کشور تانزانیا

کشور تانزانیا در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ برای بررسی برخی ابهامات که تصور می‌شد در جریان انتقال منابع مالی از دولت مرکزی به مسئولین محلی و تسهیلات ارایه خدمات، مشکلاتی بوجود می‌آورد دو پیمایش پیگیری هزینه دولتی (*PETS*) را انجام داد. اولین گزارش *PETS* تانزانیا در ۴۵ مدرسه ابتدایی و ۳۶ تاسیسات بهداشتی در سه ناحیه انجام شد. این بررسی نشان داد که شوراها محلی بخش زیادی از منابع مالی که از سوی دولت تخصیص داده می‌شود را برای آموزش و هزینه بهداشتی هزینه نمی‌کنند. از مجموع این اعتبارات تخصیص داده شده، حدود ۵۷ درصد در آموزش و ۴۱ درصد در مراقبت‌های بهداشتی و سایر مصارف هزینه می‌شده است. اما تفاوت و انحراف در پرداخت حقوق و دستمزدها اندک بود. همچنین صورت حسابها و فیش‌های حقوقی به موقع صادر نمی‌شد و کارکنان از تاخیر در پرداخت حقوق شکایت داشتند. دومین گزارش *PETS* در چهار مدرسه ابتدایی و چهار کلینیک در پنج ناحیه انجام شد. این بررسی از تاخیرهای طولانی در همه سطوح دولتی، بویژه پرداخت هزینه‌های غیردستمزدی در مناطق روستایی حکایت داشت. به همین دلیل مناطق روستایی در مقایسه با نواحی شهری سهم کمتری از منابع مورد نظر را دریافت می‌کردند. یکی از عوامل مهم این مسئله بودجه ریزی نقدی^۱ بود که در نتیجه نوسانات درآمدها باعث کاهش پرداخت‌ها می‌شد. این پدیده نیز به نوبه خود عدم تقارن اطلاعاتی را افزایش می‌داد. به همین دلیل برای ذی‌نفعان بسیار مشکل بود تا بدانند مقدار حقوق ماهانه آنان چقدر است. کارکنان شوراها از وجود این رانت اطلاعاتی در ارتباط با تسهیلات خدماتی سوء استفاده می‌کردند. همچنین، انباشت اطلاعات دولتی باعث کاهش شفافیت در هزینه کردن منابع دولتی می‌شده است.

در مذاکرات بودجه دولتی یافته‌های دو گزارش *PETS* منتشر شد، اما هنوز یافته‌های این گزارش بر نظارت دولت مرکزی یا اتخاذ سازوکار شفاف به مانند گزارش *PETS* در کشور اوگاندا اثر قابل توجهی نداشته است. به دنبال این بررسی‌ها، خزانه دولت مرکزی، اشاعه منظم اطلاعات بودجه محلی را برای اعضاء و نمایندگان مجلس آغاز کرد. برای این منظور انتشار منظم توزیع و

تخصیص بودجه در روزنامه‌های سواحیلی زبان و انگلیسی زبان در زمینه برنامه‌های حمایت از فقرا در دستور کار قرار گرفت. این اطلاعات شامل توزیع منابع مالی در بین وزارتخانه‌ها، مناطق و سازمان‌های محلی بود.

کشور غنا

در سال ۲۰۰۰ کشور غنا برای تخمین و برآورد کسری منابع مالی در هنگام پرداخت‌های انتقالی از دولت مرکزی به نواحی و آموزش‌های پایه و تسهیلات مراقبت‌های بهداشتی اولیه، گزارش *PETS* را به اجرا درآورد. گزارش *PETS* کشور غنا در ۴ ناحیه و در ۱۰ منطقه انجام شد. برای این منظور با ۴۰ کارمند آموزشی در ناحیه و ۴۰ کارمند مراقبت‌های بهداشتی مصاحبه شد. پیمایش در ۱۱۹ مدرسه ابتدایی، ۴۹ مدرسه راهنمایی و ۱۷۳ کلینیک مراقبت‌های بهداشتی انجام شد. این بررسی نشان داد که تنها ۲۰ درصد از هزینه‌های بهداشت دولتی غیردستمزدی و ۵۰ درصد هزینه‌های آموزش غیردستمزدی به تاسیسات اختصاص یافت. برعکس همانگونه که در اوگاندا و تانزانیا مشاهده شد، کسری حقوق کمتر بود. بر خلاف تجربه کشورهای اوگاندا و تانزانیا، به نظر می‌رسد بخش زیادی از اتلاف منابع مالی در بین وزارتخانه‌های موازی و ادارات ناحیه در هنگام انتقال منابع عمومی به صورت انتقال‌های غیرپولی رخ می‌دهد. ماهیت انتقال‌های غیرپولی باعث افزایش عدم تقارن‌های اطلاعاتی و عدم پاسخگویی در سیستم ارائه خدمات می‌شود و فرصت‌های انتقال بازخوردهای اطلاعاتی در زمینه تعیین و شناسایی نیازها و اولویت‌ها را از بین می‌برد. امکان اتلاف منابع مالی هنگامی بیشتر می‌شود که در آنها ارزش تجهیزاتی که در بین دریافت‌کننده‌ها توزیع می‌شوند، نامشخص باشد.

روش *PETS* دریچه نوینی را برای همکاری بین وزارتخانه‌ها گشود و برای ارزیابی هزینه‌ها و عرضه خدمات روش عملی‌ارایه کرد. با این وجود، این روش هنوز نتوانسته است پاسخ صریح و روشنی به اتلاف منابع بدهد.

کشور هندوراس

کشور هندوراس از روش *PETS* برای شناسایی و تشخیص وضعیت آموزش و سلامت کارکنان استفاده کرد. برای این منظور، ویژگی‌های رفتاری و انگیزشی کارکنان در بخش خدمات عمومی از جمله ویژگی‌های غیبت از کار، کارکنان کم کار، کارکنان چند شغله بررسی شد. فرض روش *PETS* این بود که صورت‌حساب‌های ادارات مرکزی در هندوراس مبین حضور واقعی کارکنان دولتی نیست و مشخص نیست که این افرادی که برای آنان صورت‌حساب‌های حقوق صادر شده است،

واقعا در آنجا شاغل باشند. بنابراین، هدف بررسی *PETS*، کمی کردن عدم انطباق بین میزان حقوق پرداخت شده با تعداد واقعی کارکنان و میزان حضور آنان در محل کار بود. این بررسی نشان داد که در بخش بهداشت حدود ۲٫۴ درصد کارکنان زیرکار دروا هستند. غیبت از محل کار پدیده‌ای رایج بود. حدود ۷۳ درصد همه گروه‌های کارکنان (۷۳ درصد کارکنان در پنج روز پیش از پیمایش در محل کار حضور داشتند) در محل حضور داشتند. حدود ۳۹ درصد از غیبت از محل کار بدون دلیل موجه (مانند بیماری، تعطیلات، استراحت ناشی از اضافه کار) انجام می‌شد. علاوه بر این، پدیده چند شغلی در بین کارکنان بسیار متداول بود، بویژه این مسئله بیشتر در بین پزشکان و متخصصان بیشتر مشاهده می‌شد. حدود ۵۴ درصد از پزشکان متخصص دو یا بیش از دو شغل داشتند که ۶۰ درصد آنها با شغل آنان ارتباط داشت. حدود ۵ درصد کارکنان در پست‌هایی خدمت می‌کردند که در بانک اطلاعات پرسنلی مرکز برای آن شغل به کار گمارده نشده بودند و حدود ۴۰ درصد نیز از پست‌های اولیه‌ای که برای آن انتصاب شده بودند، جایجا شده بودند. بررسی‌ها نشان داد که در بخش آموزش ۳ درصد از کارکنان از زیرکار در می‌رفتند. حدود ۵ درصد از معلمان مدرسه ابتدایی در محل کار خود چندان شناخته شده نبودند. در این بخش موضوع غیبت از محل کار در مقایسه با بخش بهداشت چندان مشکل مهمی قلمداد نمی‌شد. در بین تمامی گروه‌های کارکنان، میانگین حضور در محل کار ۸۶ درصد بود. حدود ۱۵ درصد از کل غیبت‌ها ناموجه بود.

زمانی که این بررسی پیمایشی *PETS* انجام شد، هنوز از سوی دولت پیگیری و توجه چندانی به یافته‌های این پیمایش معطوف نشده بود.

یادداشت‌های پایانی

1. Examples of these survey instruments can be found at <http://www.publicspending.org> (tools).
2. For further information on the diagnostic, data collection, and research benefits of the PETS and QSDS, along with the potential for capacity building, see Reinikka and Svensson 2002.

منابع و ماخذ

- Ablo, Emmanuel, and Ritva Reinikka. 1998. "Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda." Policy Research Working Paper 1926. World Bank, Africa Region, Macroeconomics 2, Washington, D.C. Available: <http://www.econ.worldbank.org/docs/539.pdf>
- Reinikka, Ritva. 1999. "Using Surveys for Public Sector Reform." PREM Note 23. World Bank, Development Economics and Poverty Reduction and Economic Management, Washington, D.C.
- 2001. "Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers." In Ritva Reinikka and Paul Collier, eds., *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington D.C.: World Bank.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2002. "Assessing Frontline Service Delivery." World Bank, Development Research Group, *Public Services*, Washington, D.C. Available: http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/seco/reinikka_assessing%2Of frontline.doc

پیمایش محیط کسب و کار بنگاه‌های خصوصی

گروه بانک جهانی برای شناخت کارایی بخش خصوصی، تخصیص منابع و رشد اقتصادی، درصد برآمده است تا موانع فراروی توسعه بخش خصوصی را شناسایی نماید. برای شناسایی اصلاحات در محیط توانمند ساز و حمایت نظام مند از بنگاه‌های خصوصی، گوش فرا دادن به مسائل و مشکلات فعالان کارآفرین، مهمترین گام است. پیمایش‌ها، اعتبار بیشتری به نتایج و توصیه‌های ارایه شده از سوی بانک جهانی می‌دهد. در کارهای اخیر بانک جهانی تلاش شده است تا پاسخ‌های یکسانی به پرسش‌های مطرح شده داده شود. علاوه بر این روش شناسی بررسی پیمایشی بنگاه‌های خصوصی به گونه‌ای انجام شد تا شاخص‌های بین المللی قابل مقایسه‌ای در زمینه شرایط حاکم بر سرمایه گذاری ارایه شود.

کاربرد روش‌های پیمایش این مزیت را دارد که برای شناسایی تجربیات کسب و کار و درک محیط سرمایه گذاری محلی می‌توانند مکمل سایر روش‌ها باشند. معمولاً کارکنان بانک منابع اطلاعاتی اندکی در مورد محیط کسب و کار محلی دارند. از مهمترین منابع اطلاعاتی می‌توان به آمارهای رسمی اعلام شده، ملاقات با مقامات رسمی دولت، بحث و مصاحبه با کارشناسان نمایندگان شرکت‌های بزرگ و جمع آوری سایر داده‌های موجود اشاره کرد. همچنین کارکنان بانک جهانی برای دستیابی به دیدگاه‌ها و تجربیات کامل انجمن‌های کسب و کار فرصت اندکی دارند. یک پیمایش خوب و نظام مند می‌تواند به گشودن این جعبه سیاه کمک کند. پیمایش‌ها می‌توانند اطلاعات زیادی را تولید کنند. این اطلاعات می‌تواند شامل؛ الف) اولویت‌های نسبی کسب و کار، ب) هزینه‌های خصوصی تحمیل شده ناشی از محدودیت در محیط توانمند ساز و سیستم‌های حمایتی (اثرات آنها بر عملکرد بنگاه‌ها) و، ج) کارکرد سیاست‌ها بر محیط نهادی مختص هر کشور باشد.

برای مثال، پیمایش ارزیابی بخش خصوصی پاکستان^۱ (۱۹۹۵) نشان داد که بنگاه‌های کراچی در نتیجه نآرامی و درگیری‌های سیاسی یا نژادی حدود ۲۵ روز کاری را از دست می‌دهند. قطع برق نیز باعث می‌شود تا بنگاه‌های پاکستان به طور متوسط ۲۱ روز کاری را در سال از دست بدهند. به همین دلیل، حدود دو سوم بنگاه‌ها برای جبران قطعی برق از ژنراتور استفاده می‌کنند. قیمت هر ژنراتور برق حدود ۲۴۰۰۰۰ دلار است (البته قیمت‌ها بسیار متغیر است) و هزینه‌های عملیاتی آنها نیز ۶۲۰۰۰ دلار در سال است.

نتایج پرسشنامه‌ها با استفاده از شاخص‌های بین‌المللی برای ارزیابی بهتر واکنش‌ها و سیاست‌ها، امکان پذیر شد. در این صورت مشکلات اقتصادی و نهادی که بنگاه‌های خصوصی در مکان‌ها و زمان‌های مختلف با آنها روبرو هستند را می‌توان بهتر درک کرد. برای مثال، پیمایش محیط کسب و کار جهانی (WBES) سال ۲۰۰۰-۱۹۹۹ بانک جهانی در ۸۰ کشور جهان انجام شد. تحلیل اقتصادسنجی نتایج WBES از عدم قطعیت زیاد و بی‌ثباتی و همچنین شیوع فساد به عنوان بزرگترین محدودیت حکایت داشت. این عوامل بر حجم فروش و سرمایه‌گذاری در سطح ملی تاثیر می‌گذازند (۱).

در اینجا کاربرد ابزارهای پیمایش مناسب باید اعتبار تحلیل‌ها و توصیه‌های بانک جهانی را در میان دولت‌ها، انجمن‌های کسب و کار و سایر کمک‌کننده‌ها افزایش دهد. با این وجود، برای اینکه بتوان نتایج قابل قبولی دست پیدا کرد، باید در طراحی پرسشنامه‌ها (ابزار پیمایش)، انتخاب نمونه‌ها، نحوه اجرای پیمایش، تجزیه و تحلیل و تفسیر نتایج بسیار دقت کرد. پیمایش می‌تواند به صورت مقرون به صرفه‌ای انجام شود، به همین علت عدم استفاده از آن در برنامه ریزی‌ها چندان منطقی نیست.

همچنین نتایج پیمایش‌ها باید در تدوین چشم‌اندازها مورد توجه قرار گیرند. البته ارزش این منابع اطلاعاتی جدید، توجه قابل قبولی برای کنار گذاشتن سایر منابع اطلاعاتی مانند تحلیل‌های اقتصادی سنتی نیست. البته واکنش بنگاه‌ها قطعاً درای اعوجاج است. عموماً بنگاه‌ها تمایل دارند تا هزینه‌ها و رقابت را کاهش دهند. این مسئله نشان می‌دهد که نتایج همواره باید در مقایسه با سایر منابع اطلاعاتی وزن دهی شوند و سپس با درک مشترکی تفسیر شوند. در سایر موارد، از پیمایش‌ها برای شفاف‌سازی اولویت‌ها استفاده می‌شود. برای مثال، گرچه در مطالعات WBES، قوانین و مقررات در فهرست مهمترین محدودیت‌های فراروی بنگاه‌ها اعلام شدند، اما در این مطالعات بیشتر بنگاه‌های مستقر در کشورهای افریقایی، این محدودیت‌ها را در پنج مشکل اصلی خود طبقه‌بندی نکرده بودند. به جای آن، مشکلاتی مانند تامین منابع مالی، فساد، زیربناها، تورم و جنایت/دزدی و ناهنجاری در زمره مهمترین اولویت‌های بنگاه‌های خصوصی در افریقا عنوان شده بودند.

علاوه بر این، پیمایش بنگاه‌های خصوصی می‌تواند وضعیت فعالیت‌های کسب و کار از جمله مدیریت مالی، مدیریت نیروی انسانی، نوآوری‌های فنی و بازاریابی را مستند سازی نماید. اطلاعات در مورد فعالیت‌های کسب و کار می‌تواند به بانک جهانی برای درک بهتر نقطه شروع کارآفرینان (که طراحی مداخلات را شکا می‌دهد) و نوع خدماتی که می‌توانند سودمند باشند، کمک می‌کند.

مطالعات تفصیلی و بررسی‌های گروهی مانند برنامه منطقه‌ای در زمینه توسعه بنگاه‌ها (RPED)^۱ در آفریقا انجام شد. همچنین در کشورهای در حال توسعه، مجموعه‌ای از مطالعات در مورد بنگاه‌های چرم انجام شد. در این مطالعات با استفاده از روش اقتصادسنجی، بهره‌وری و عملکرد بنگاه‌ها در ابعاد مختلف مانند سرمایه‌گذاری، رشد و صادرات بررسی شد (۲). اگر این مطالعات تکرار شود، در این صورت امکان پیگیری روندها در مقاطع مختلف وجود دارد. با استفاده از داده‌های کشورهای غنا، کنیا و زیمبابوه مطالعه RPED انجام شد. این مطالعه نشان داد که دسترسی به سرمایه در کوتاه مدت باعث افزایش سرمایه و باعث افزایش ارزش افزوده تا ۴۰ درصد می‌شود (۳).

طراحی پیمایش

پیمایش‌ها از طریق سازوکارهای زیر تعیین می‌شوند:

- گردآوری و بازنگری دانش و اطلاعات در خصوص بخش خصوصی از طریق مستندسازی و بحث و مذاکره با کارکنان عملیاتی درگیر در فرایندها، یادگیری از کارشناسان که از اولویت‌ها برای پیشبرد توسعه بخش خصوصی درک کاملی دارند.
- شناسایی شکاف‌های دانش و اطلاعات در زمینه مسائل کلیدی و نقش‌ها و ساختار بخش خصوصی

با این وجود، گروه بانک جهانی برای گردآوری تجربیات و درک کسب و کار به روشی قابل مقایسه در بین کشورها در مقاطع زمانی مختلف به پرسش‌های کلیدی استاندارد شده و کاربردی در بین کشورهای مختلف تکیه دارند.

در بررسی‌های میدانی، پیمایش باید به همراه اطلاعات سنتی که در قسمت قبل در باره آن بحث شد، انجام شود. بیشتر پیمایش‌ها با استفاده از نمونه‌گیری‌های تصادفی مطابق انجام می‌شود. نمونه‌گیری‌های تصادفی مطابق هم برای تعیین ویژگی‌های کل اقتصاد (مانند بخش، منطقه یا اندازه) و هم برای بررسی حوزه‌های دارای اولویت در اقتصاد (مانند بخش ساخت و تولید) یا پدیده‌های خاص استفاده می‌شوند. در بین یا میان نمونه‌گیری تصادفی‌های تصادفی مطابق، فهرستی از صنایع بدست می‌آید که بر مبنای آن چارچوب نمونه‌ها مشخص می‌شوند. سپس روش‌های نمونه‌گیری به صورت تصادفی، ساختارمند یا مطابق به کار می‌رود. در مواردی که معلوم شود که فهرست بنگاه‌های موجود دارای اعوجاج نظام‌مند است، در این

1 . Regional Program on Enterprise Development

2 . Systematic Biases

صورت می‌توان روش نمونه‌گیری غیرتصادفی (مانند نمونه‌گیری سهمیه‌ای)^۱، یا روش مبتنی بر موضوع^۲، برای بهبود آرایه اطلاعات بنگاه‌های کوچک‌تر یا غیررسمی تر با ویژگی‌های خاص (مانند سرمایه‌گذاری خارجی) را مورد استفاده قرار داد.

طراحی نمونه‌گیری خوب به اجرای دقیق و بودجه کافی نیاز دارد. با این وجود، پیمایش فضای کسب و کار بنگاه‌ها عموماً با محدودیت‌های زمان و بودجه همراه است. بنابراین، ابزارهایی که برای این بررسی‌ها استفاده می‌شوند، باید به این محدودیت‌ها توجه کنند، لذا حداکثر با صرف یک یا دو ساعت زمان می‌توان محل استقرار کارآفرین مورد نظر را پیدا کرد و اطمینان حاصل کرد که کارآفرین مورد نظریاسخ‌ها را تکمیل خواهد کرد. به منظور دستیابی سریع‌تر به نتایج، طراحان پیمایش مجبور شدند تا توازی بین عمق و عرض نمونه‌ها قائل شوند. عموماً روش عرضی^۳ برای شناسایی عوارض ناشناخته سودمندتر هستند، در حالی که روش عمقی^۴ بیشتر برای کشورهای مناسب است که در آنها عوارض کاملاً شناخته شده هستند، اما اطلاعات تفصیلی نهادی و اقتصادی در برخی از حوزه‌ها ناشناخته هستند. در برخی از مطالعات از پیمایش‌های طولانی‌تری استفاده شد، اما برای هر کدام از آنها (مانند مدیر، مدیران مالی، کارگران و غیره). زمان کمی در دسترس بود

معمولاً پرسشنامه‌ها به دو قسمت تقسیم می‌شوند. قسمت اول با اطلاعات زمینه‌ای ساده شروع می‌شوند و بتدریج با مجموعه‌ای از مسائل اصلی مورد نظر طراح پرسشنامه مانند قوانین و مقررات، امور مالی و زیربنای ادامه پیدا می‌کنند. این پرسشنامه از سئوالات عمومی شروع شده و بتدریج برای مقایسه‌های تطبیقی سئوالات تخصصی مطرح می‌شوند. برای مثال، بخشی از پرسشنامه در مورد قوانین و مقررات با سئوالات باز، مانند سه مشکل اصلی در رابطه با قوانین و مقررات و نهادهای نظارتی چیست، مطرح می‌شود. این کار به پژوهشگران امکان می‌دهد تا کلیاتی را بدون هرگونه دوری از دغدغه و مسئله اصلی برای کارآفرینان، پیش از بروز اعوجاج در باره مسئله مورد نظر، بدست آورند. در مرحله بعد، برای تبیین موضوعات خاص، سئوالات تفصیلی متشکل از سئوالات دارای پاسخ کوتاه و سئوالات چند گزینه‌ای مطرح می‌شود. سرانجام در پایان هر قسمت یا در پایان کل پیمایش، با رتبه‌بندی سئوالات می‌توان اهمیت نسبی محدودیت‌های مورد بررسی را استخراج کرد. در روش «تودرتو»، هر قسمت از پرسشنامه با سئوالات مقید رتبه‌بندی شده در مورد موضوعات خاص (مانند قوانین و مقررات، زیربنای یا مدیریت مالی) به

- 1 . Puota Sampling
- 2 . Area-based Sampling
- 3 . Breath Approach
- 4 . Depth Approach

پایان می‌رسد. سپس، در شروع یا پایان، هر گروه از قیدها با یک سؤال رتبه بندی شده مقایسه می‌شوند. در این شرایط، محدود کننده‌های کلی که قبلاً بررسی نشده بودند (مانند برخی از قیدها و محدودیت‌های اقتصاد کلان و محدودیت‌های سیاسی)، بررسی می‌شوند.

یکی از مسائل اساسی پیمایش‌ها، ارزیابی هزینه‌های کسب و کار، بویژه مشکلات تحمیل شده بر کسب و کار، ناشی از محیط مالی و نظارتی، ناکافی بودن زیربنای عمومی، سیستم‌های مالی و سایر خدمات است. در پیمایش‌ها بر هزینه‌های نسبی، و با استفاده از پاسخ‌های رتبه بندی شده تأکید می‌شود. این روش بر این فرض استوار است که رتبه بندی‌های فشارها و محدودیت‌های تعیین شده توسط بنگاه‌ها، هزینه‌های نهایی مرتبط با فشارها و محدودیت‌های مورد نظر را منعکس می‌سازند. بنابراین، رتبه هر یک از محدودیت‌ها یا فشارها، قیمت‌های سایه ای^۱ را برای محدودیت‌های مختلف روشن می‌سازد. چنین رتبه بندی‌هایی امکان مقایسه‌ها را فراهم می‌کند و پژوهشگران را قادر می‌سازد تا ویژگی‌های بنگاه‌های مرتبط با محدودیت‌های زیاد یا کم و همچنین دیدگاه‌های مشترک بنگاه‌ها برای اصلاحات را مشخص نمایند. برای مثال، پیمایش *WBES* بر اساس روش تودرتو محدودیت‌ها و رتبه بندی‌های کیفی است که در آن سئوالاتی در مورد محدودیت‌ها از جمله محدودیت‌های نظارتی، کیفیت خدمات عمومی و غیره مطرح می‌شود. با این وجود، رتبه بندی و ارزیابی پولی برای امتیاز هر یک از محدودیت‌ها در نظر گرفته نمی‌شود.

پیمایش بردستیابی برآوردهای کمی در مورد هزینه‌ها تأکید داشت. تخمین هزینه‌های مستقیم برای تجزیه و تحلیل مسئولیت‌های قانونی و سایر پرداخت‌ها یا هزینه نیز برای این منظور سودمند است. با استفاده از سئوالات مستقیم، هزینه‌ها یا زمان لازم برای هر فعالیت خاص مانند هزینه‌های اخذ مجوز کسب و کار یا هزینه‌های عملیاتی یک ژانراتور برای فقرا را می‌توان بدست آورد. علاوه بر این، با استفاده از این سئوالات می‌توان تعداد روزهای از دست رفته ناشی از بارزسی‌های دوره ای، قطع برق یا اعتصابات را بدست آورد. در سئوالات غیر مستقیم نیز تلاش شد تا ارزش‌هایی را برای هر یک از اقلام، بدون توصیف ارزش‌های پولی هزینه‌های نیروی کار بدست آید. در سئوالات ارزش گذاری مشروط^۲ از کارآفرینان سؤال می‌شود چه درصدی از فروش ناخالص در نتیجه رفع موانع و محدودیت‌های خاص آزاد می‌شوند.

همانگونه که در قسمت‌های قبل عنوان شد، پیمایش بنگاه‌ها برای یافتن به بیشترین قابلیت مقایسه فعالیت‌های بنگاه‌ها در سایر کشورها یا دوره‌های زمانی طراحی می‌شود. کاربرد

1 . Shadow Price

2 . Contingent Valuation Question

سئوالات در پیمایش در هنگام شروع مطالعه، امکان مقایسه‌های بین‌المللی را در خصوص هزینه‌های تحمیل شده ناشی از محدودیت‌های مختلف در محیط سرمایه‌گذاری را فراهم می‌کند (۴). برای اینکه مقایسه بین‌المللی موثق‌تر و معتبرتر شود، نمونه برداری‌ها باید استاندارد شوند.

اجرای پیمایش

پیش از اینکه پیمایش شروع شود، باید برای اطمینان از درک سئوالات توسط پاسخگویان پرسشنامه‌ها پیش‌آزمون شوند. در این صورت می‌توان از این بررسی‌ها اطلاعات موثقی را استخراج کرد. همچنین، هیچکدام از سئوالات نباید باعث آزردن خاطر شدن یا تحریک پاسخگویان شود. همچنین، تکمیل پرسشنامه‌ها نباید زیاد مفصل باشد. با آزمون کردن پرسشنامه‌ها، مشکلات شناسایی می‌شوند و برای بهتر کردن سئوالات فرصت‌هایی بوجود می‌آید، و سرانجام سئوالات باید برای مردم و نهادهای محلی به زبان محلی ارزیابی شوند. این کار می‌تواند باعث بیشتر شدن اعتماد پاسخگویان شود.

هزینه‌های پیمایش‌ها بسته به شرایط از جمله طول زمان و نحوه طراحی پیمایش، تعداد بنگاه‌های تحت بررسی، تعداد بخش‌های اقتصادی و تعداد و پراکنش جغرافیایی بنگاه‌ها متفاوت خواهد بود. همچنین، این هزینه‌ها به تعداد افرادی که این پیمایش‌ها را انجام می‌دهند، نیز بستگی دارد. برای پیمایش‌ها در بین چندین کشور، کاربرد پیمایش‌های بین‌المللی بنگاه‌ها ممکن است باعث افزایش استانداردها شود، اما این کار هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. معمولاً مشاورین محلی اطلاعات محلی و مهارت‌های ارتباطی خوبی دارند که می‌توانند به سرعت پژوهشگران محلی را بسیج نمایند. علاوه بر این، هزینه‌های مشاورین محلی بسیار کمتر از مشاورین بین‌المللی یا کارکنان بانک جهانی است. البته استفاده از مشاورین محلی به شرایط محلی و نحوه نظارت به کارآنان بستگی دارد.

در ارزیابی مشاورین محلی، باید به عوامل کلیدی زیر توجه کرد:

- تجربه اجرای پیمایش بنگاه‌ها یا افکار سنجی یا تجربه مطالعات پژوهشی در مورد بازار
- داشتن دانش و تجربه در مورد مسائل کسب و کار ناشی از کارآفرینی و دیدگاه‌های سیاست‌گذاری
- دسترسی به بنگاه‌ها
- قابلیت و توانایی بسیج، آموزش و نظارت بر پیمایشگران

- توانایی کنترل و کیفیت اجرای پیمایش، ورود و تجزیه و تحلیل داده‌ها
 - توانایی تجزیه و تحلیل یا کمک به تحلیل نتایج کمی و کیفی
- حتی با وجود مشاورین محلی با تجربه، هدایت درست و آموزش آنان بسیار حائز اهمیت است. در زمینه بنگاه‌های خصوصی توسط بانک جهانی پیمایش‌های معدودی انجام شده است. بنابراین نوع سئوالاتی که باید پرسیده شود و حتی موضوع پیمایش نیز ممکن است برای بنگاه‌ها آشنا نباشد. به همین دلیل هدایت و جهت دادن به پیمایشگران برای رسیدن به اهداف پژوهش، آداب و روش مصاحبه، محرمانه نگه داشتن اطلاعات و تصحیح روش‌های ثبت و کدبندی داده‌ها بسیار حائز اهمیت هستند. همچنین فرم‌ها باید به منظور تضمین دقت و سازگاری پاسخ‌های ثبت شده، کنترل شوند. عدم نظارت مناسب مانند اشتباه در ورود داده‌ها، پاسخ‌های غیرقابل خواندن یا فرم‌های ناقص ممکن است باعث از دست رفتن حجم زیادی از داده‌ها شود.

پیش از اینکه پاسخ‌ها تجزیه و تحلیل شوند، باید فرم‌های تکمیل شده پرسشنامه‌ها را یکسان سازی کرد. برای این منظور داده‌ها را می‌توان وارد صفحه گسترده کرد و سپس آنها را به نرم افزارهای آماری منتقل کرد. در این فرایند، بیشتر پاسخ‌ها کد بندی می‌شوند، بنابراین به هر یک از پاسخ‌ها، شماره‌هایی (برای مثال عدد صفر برای پاسخ منفی و عدد یک برای پاسخ مثبت) تخصیص داده می‌شود. دقت این فرایند برای اطمینان از صحت کار بسیار حائز اهمیت است. همچنین، داده‌ها باید به منظور تعیین اشتباه‌های احتمالی، مرور و بازنگری شوند و داده‌های ورودی نیز باید با فرم‌های اصلی ثبت شده، کنترل شوند. در مجموع، در مورد نتایج پیمایش‌ها، یک گزارش خوب باید دارای تحلیل‌های کمی و تفسیرهای کیفی باشند.

نوآوری‌های بین المللی در حال پیشرفت

ابزارهای پیمایشی مختلف برای مقاصد گوناگون استفاده می‌شوند. از مهمترین مثال‌ها در این زمینه می‌توان موارد زیر را برشمرد:

- پیمایش فضای کسب و کار در جهان (*WBES*) بر شناخت عوامل خارجی در بنگاه‌ها تاکید داشت. در بررسی و نمونه گیری با استفاده از روش پیمایش *WBES* از حدود ۱۰۰ بنگاه از ۸۰ کشور جهان، موضوعاتی مانند سیاست‌های مالی، حکمرانی، قوانین و مقررات، ر و موانع مالی و کیفیت خدمات عمومی مورد بررسی قرار گرفتند.
- برنامه منطقه‌ای در خصوص توسعه بنگاه‌ها در مطالعات افریقا^۱ و پیمایش رقابت پذیری

و تحلیل بنگاه‌ها (FACS)^۱ بر عوامل منتخب داخلی و خارجی بنگاه‌ها از جمله بهره‌وری و عملکرد مبتنی بر داده‌های مالی تفصیلی بنگاه‌ها تاکید داشتند.

- در پیمایش‌های نظارتی و اداری، موضوعاتی مانند زمان و هزینه‌های پولی و الزامات اجرایی مختلف مانند رعایت ضوابط مالیاتی و گمرکی، مراحل ثبت کسب و کار، تملک زمین، گرفتن وام و رعایت رویه‌های ارزیابی محصول مطالعه می‌شوند.
- پیمایش بنگاه‌های کوچک و متوسط (SEMs) به مطالعات WBES در مورد وضعیت مالی، خدمات و اطلاعات کسب و کار اطلاعات تفصیلی اضافه کرد.

در یکی از ابتکارات اخیر، گروه بانک جهانی برای استاندارد سازی روش ارزیابی از طریق پیمایش‌ها و شاخص‌ها واحد محیط سرمایه‌گذاری (ICU)^۲ تشکیل داد (۵). این واحد ابزار استاندارد را برای ارزیابی محیط سرمایه‌گذاری ارائه کرد. این واحد، بهترین عناصر و شاخص‌های هر کدام از ابزارهای معرفی شده در قسمت قبل را استخراج می‌کند. برای ارزیابی هزینه‌های رعایت قوانین و مقررات، بنگاه‌های کوچک و متوسط، مسائل سرمایه‌گذاری خارجی، مسائل مالی و نیروی کار نیز مازول‌های بیشتری از پرسش‌های مطرح شده باید پیش‌بینی شود. در حال حاضر واحد محیط سرمایه‌گذاری برای پیمایش‌ها در حال توسعه روش‌های استاندارد برای طرح نمونه‌گیری است.

کاربرد نتایج

به منظور کاربرد نتایج به شیوه‌ای مناسب، پژوهشگران باید کاربردها و محدودیت‌های آنها را درک نمایند. پیمایش‌ها در سطح بنگاه‌ها باید از طریق گردآوری اطلاعات از بنگاه‌ها شکاف‌های اطلاعاتی موجود را پر نمایند. به طور کلی، در هنگام گردآوری داده‌ها، به جای شناسایی و ارائه راهکارها، بهتر است بر شناسایی مسائل و مشکلات تاکید شود. بنابراین، پیمایش فقط اولین گام برای بهبود محیط کسب و کار قلمداد می‌شود.

طراحی پیمایش مناسب برای مطالعه کسب و کارهای محلی و همچنین برای سیاست‌گذاران بسیار حائز اهمیت است. زیرا این پیمایش‌ها برای مشاوره در زمینه سیاست‌گذاری و همچنین اجرای پروژه‌ها مرجع اصلی محسوب می‌شود. برای اینکه نتایج پیمایش‌ها برای کشورها در تدوین راهبردها و اجرای فعالیت‌ها سودمند باشد، این پیمایش‌ها باید برای تعیین اولویت‌ها با مشارکت و مذاکره مستقیم با دولت‌های همکار و بخش خصوصی انجام شوند.

1 . Firm Analysis and Competitiveness Survey

2 . Investment Climate Unit

در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰، پیمایش رقابت پذیری و تحلیل شرکت‌ها (FACS) در هند توسط بانک جهانی با همکاری یک انجمن کسب و کار محلی با نام کنفدراسیون هند انجام شد. نتایج این پیمایش در دو همایش (در بنگلور و حیدرآباد) در سال ۲۰۰۱ با مشارکت نمایندگانی از دولت، بخش تجارت، سازمان‌های غیردولتی و نهادهای کمک کننده رسان به بحث گذاشته شد. در شهرهای دهلی، بمبئی و سایر مناطق نیز برای اشاعه یافته‌ها در آینده کنفرانس‌های مشاوره‌ای بیشتری نیز برگزار خواهد شد که در این کنفرانس‌ها برای اصلاحات سیاسی مفاهیم مورد بحث قرار خواهند گرفت.

یادداشت‌های پایانی

1. For more information, see the WBES website at: <http://www.worldbank.org/beat/resources/assess-wbessurvey-alt.htm>
2. Tan and Batra 1995.
3. Biggs and Srivastava 1996.
4. Several standard survey modules can be found at: <http://www.worldbank.org/beext/resources/assess-wbessurvey-alt.htm>
5. See the ICU website at <http://rru.worldbank.org>

منابع و ماخذ

- Biggs, Tyler, and Pradeep Srivastava. 1996. "Structural Aspects of Manufacturing in Sub-Saharan Africa." World Bank Discussion Paper 346. Africa Technical Department Series, Washington, D.C.
- Tan, Hong W, and Geeta Batra. 1995. "Enterprise Training in Developing Countries: Incidence, Productivity, Effects, and Policy Implications." World Bank, Private Sector Development Department, Competition and Strategy Unit, Washington, D.C.

تشخیص فقر مشارکتی^۱

برای تدوین راهبردهای مطلوب و کارآمد برای کاهش فقر و توسعه اقتصادی و اجتماعی، درک و شناسایی شدت فقر، چگونگی ایجاد فقر، دلایل استمرار فقر و چگونگی کاهش فقر بسیار حائز اهمیت هستند (۱). برای درک ماهیت چند بعدی فقر و موانع و فرصت‌های فراروی فقرا برای رها شدن از چرخه فقر، استفاده از ابزارهای پیمایش خانوار ضروری است. در این گزارش، روش‌ها و ارزش‌های ارزیابی مشارکتی فقرا برای درک فقر تشریح می‌شوند و مثال‌هایی از فقر مشارکتی تشخیصی که در کشورهای تانزانیا، ویتنام و گواتمالا انجام شده است، ارائه می‌شود.

ارزیابی مشارکتی فقر

ارزیابی مشارکتی فقر (PPA)^۲ فرایندی تکراری و پژوهشی مشارکتی است که در صدد درک فقر در مکان‌های مختلف، اجتماع، نهاد و حوزه‌های سیاسی و ادغام دیدگاه‌های طیفی از دست‌اندرکاران به صورت مستقیم در برنامه‌ریزی و اقدامات است. هر چند، مهمترین دست‌اندرکاران درگیر در فرایند پژوهش، زنان و مردان فقیر هستند، ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPAs) ممکن است شامل تصمیم‌گیران همه سطوح دولتی، جامعه مدنی و نخبگان محلی باشد که باید منافع و دیدگاه‌های آنان نیز مد نظر قرار گیرد تا از این طریق بتوان ظرفیت‌های محلی و تعهد آنان برای پیگیری و اجرای اقدامات کاهش فقر را افزایش داد. هر چند ارزیابی‌های مشارکتی فقر عمدتاً در سطح سیاست‌گذاری ملی انجام می‌شود، ولی از داده‌های خرد تعداد زیادی از جوامع به منظور تشخیص گروه‌های اجتماعی و مناطق جغرافیایی نیز استفاده می‌شود. ارزیابی مشارکتی فقر عمدتاً توسط سازمان‌های غیردولتی، مؤسسات دانشگاهی، کارکنان دولتی یا شرکت‌های مشاوره‌ای محلی انجام می‌شود. آنان از انواع روش‌های پژوهش مشارکتی از جمله نقشه اجتماع^۳، فلودیاگرام‌ها که روابط و عوامل فقر را نشان می‌دهند، تقویم‌های فصلی، تجزیه و تحلیل ماتریس و رتبه‌بندی‌های ثروت و رفاه استفاده می‌کنند. علاوه بر این،

1 . Participatory Poverty Diagnostics
 2 . Participatory Poverty Assessment
 3 . Community Mapping

آنان روش‌های انسان‌شناسی^۱ از جمله مصاحبه‌های نیمه ساختارمند^۲ را با کارشناسان کلیدی آشنا به مسائل و مشکلات فقر و نهادها نیز مورد استفاده قرار می‌دهند. هرچند روش PPA ها و روش‌های سنتی ترفقر مشارکتی تشخیصی کمی به عنوان تکمیل کننده این نوع از مطالعات قلمداد می‌شوند، دو اصل اساسی وجود دارند که روش مشارکتی را از سایر روش‌های پژوهش متمایز می‌کنند. اول روش PPA پاسخگویان را به صورت فعالی در فرایند پژوهش، و از طریق کاربرد روش‌های مشارکتی و باز-بسته درگیر می‌کند. دوم، در این روش‌ها فرض می‌شود فرایند پژوهش، شرکت کنندگان را توانمند خواهد کرد و باعث پیگیری اقدامات از سوی آنان می‌شود. طراحی PPA به هدف مطالعه بستگی دارد. ارزیابی‌های مشارکتی فقر از اوایل دهه ۱۹۹۰ بسیار متداول شده‌اند. در سال ۱۹۹۴، فقط یک پنجم گزارش‌های ارزیابی فقر کشوری مطالعات PPA را مدنظر قرار داده بودند. در سال ۱۹۹۵، حدود یک سوم ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPA) ها را مدنظر قرار دادند و در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۸، حدود نیمی از ارزیابی‌های مشارکتی فقر (PPA) ها را در نظر گرفته بودند.

ارزیابی مشارکتی فقر تانزانیا

دولت تانزانیا در سال ۱۹۹۵ با همکاری دانشگاه دارالسلام و بانک جهانی، ارزیابی مشارکتی فقر را با مشارکت ۶۰۰۰ نفر در ۸۷ روستای تانزانیا انجام داد (۲). بانک جهانی و آژانس توسعه فرامرزی بریتانیا^۳ منابع مالی این پروژه را تأمین کردند.

روش‌شناسی

در مطالعات ارزیابی مشارکتی فقر (PPA) از روش‌ها و ابزارهای کمی و کیفی گردآوری داده‌ها از جمله مصاحبه‌های اجتماعی (اجتماع محور)^۴، مذاکرات گروهی، دیاگرام ون^۵، مصاحبه با خبرگان^۶ و روش‌های پیمایشی خانوارها استفاده شد. از مهم‌ترین مسائل و موضوعاتی که در این مطالعات شناسایی شدند می‌توان به دیدگاه‌ها و تجربیات فقرای تانزانیا در مورد فقر، شناخت تورم و سایر روندها در طول زمان، اثرات آزادسازی بر فقرای روستایی، دسترسی و استفاده از اعتبارات و پس‌اندازهای رسمی و غیررسمی نهادها، نقش سرمایه‌های اجتماعی در رفاه خانوارها

- 1 . Anthropological Methods
- 2 . Semi – structured Interviews
- 3 . British Overseas Development Agency
- 4 . Community Based
- 5 . Venn Diagrams
- 6 . Informant Interviews

و رابطه بین فقر و محیط زیست طبیعی اشاره کرد.

برای پیمایش خانوارها تکنیک‌های نمونه‌گیری مختلفی به همراه انواع ابزارهای مشارکتی برای تعیین هزینه‌ها مورد استفاده قرار گرفتند. برای افزایش اعتبار و تضمین ارزیابی مشارکتی فقر (PPA) ۱۰۰ روستا به عنوان نماینده کل نواحی روستایی در سراسر کشور انتخاب شدند. این روستاها بخشی از چارچوب نمونه‌گیری جامع ملی^۱ بودند که توسط کمیسیون برنامه‌ریزی دولت تهیه شد. دولت و بانک جهانی همه مطالعات ملی کشور تانزانیا در مورد توسعه انسانی را در این دهکده‌ها انجام می‌دهند. این کار به پژوهشگران امکان می‌دهد یافته‌های خود را به سطح ملی تعمیم دهند و از این طریق اطمینان حاصل کنند یافته‌های حاصل از یک پیمایش را می‌توان با یافته‌ها و داده‌های حاصل از سایر مطالعات مقایسه کرد. برای این پیمایش، مانند انتخاب تصادفی پیمایش کشاورزی در سطح ملی انتخاب شدند. شش گروه بحث و مذاکره از مردان، زنان و جوانان نیز این موضوع را هدایت کردند.

پیش از اینکه تیم مطالعاتی ارزیابی مشارکتی فقر (PPA) وارد روستا شوند، به گروه‌های اجتماعی اطلاع داده شد بنابراین رهبران روستاها و اعضای جوامع در زمان حضور در دهکده‌ها با اعضای تیم ملاقات کردند. برای اطمینان از اینکه اعضای گروه بحث و مذاکره تحت تأثیر اعضای قدرتمند جامعه قرار نگیرند، مشاور تیم با رؤسا و نخبگان محلی ملاقات می‌کرد و سایر اعضای تیم پژوهش با سایر اعضای جامعه به بحث و مذاکره می‌پرداختند.

ابزارهای گردآوری داده‌های مشارکتی

- **بازنمایی نقشه:** از گروه‌ها تقاضا شد نقشه‌ای از اجتماع و ویژگی‌های بازاریابی روستا ترسیم نمایند و سپس خانوارها را براساس وضعیت ثروت بر روی نقشه ترسیم کنند.
- **ویژگی‌های فقر و رتبه‌بندی ثروت:** به محض اینکه اعتماد بین تیم PPA و گروه‌های روستایی به وجود آمد، از مردم درخواست شد پنج گروه مختلف اقتصادی را از ثروتمند تا بسیار فقیر تعیین کنند. پس از توافق در خصوص توصیف ویژگی‌ها، مردم خانوارها را با اتیکت‌های رنگی در این گروه‌ها طبقه‌بندی کردند.
- **تجزیه و تحلیل‌های فصلی:** در این روش از مردم درخواست شد ماتریسی رسم کنند. برای این منظور ماه‌ها در محور افقی و منابع یا فعالیت‌ها در محور عمودی رسم شد. بحث‌ها و مذاکرات عمدتاً حول چگونگی رویارویی مردم با شرایط فصلی سخت طی سال مورد نظر بود.

- **تحلیل قیمت و روند:** در این روش گروه‌ها تغییراتی را مشخص کردند که در زمینه دسترسی به خدمات و قیمت‌های غذا و کالاهای مهم در آغاز فرایند آزادسازی (یک دهه قبل)، و از زمانی که کالاها در سال ۱۹۹۱ آزاد شده‌اند.
- **نمودارون:** در این روش از گروه‌ها خواسته شد یک دایره بزرگ رسم کنند. این دایره اجتماع را نشان می‌داد و دایره‌های کوچک‌تر نیز گروه‌ها و نهادها را در سطح روستاها نشان می‌داد. اندازه دایره اهمیت را نشان می‌داد و از روی هم‌گذاری دایره‌ها نیز عضویت‌ها تعیین می‌شد و خطوط بین آنها نیز تعامل بین آنها را نشان می‌دهد. بحث‌ها نیز عمدتاً معطوف به عضویت، ساختار، کارکرد گروه‌های روستایی و روابط بین آنها معطوف بود.
- **شناخت مسئله:** تصاویری که توسط هنرمندان محلی و اعضای جامعه رسم شده بود جهت شناسایی شماری از مسائل و مشکلات مورد استفاده قرار گرفت. در ادامه به مردم کاغذهای سفیدی داده شد تا در آن، مسائل و مشکلاتی را مشخص کنند که با آنها مواجه بودند و قبلاً شناسایی نشده بودند. سپس شرکت کنندگان پنج مشکل اصلی را مشخص کردند که بر زندگی آنان تأثیر می‌گذاشت. در پایان نیز این مسائل مشکلات به صورتی عمیق‌تر بررسی شدند.
- **تشریح روایت به همراه شکاف^۱:** این فعالیت با دو تصویر آغاز می‌شد. در یک تصویر یک مزرعه کشاورزی غیرمولد و در تصویر دیگر یک مزرعه مولد و پر محصول ارایه می‌شد. با استفاده از این تصاویر، افراد درباره مزارع کشاورزی خود به بحث می‌پرداختند. سپس در این باره که چگونه می‌توان یک مزرعه کم‌بازده را به یک مزرعه پربازده تبدیل کرد. سرانجام تصاویر به گونه‌ای رسم می‌شد که در آنها محصولات و وضعیت بوم‌شناختی مزارع در مناطق کشاورزی - بوم‌شناختی ارایه شوند.
- **تحلیل جنسیتی^۲:** در این روش از یکی از هنرمندان محلی درخواست شد سه تصویر بزرگ از یک مرد، یک زن و یک زوج زن و مرد نقاشی کند. سپس از شرکت کنندگان درخواست شد ۳۰ تصویر کوچک‌تر از اشیای مختلف، از جمله زمین، خانه، وسایل خانه، فرزندان و نوه‌ها را در کنار تصاویر قرار دهند. سپس از گروه خواسته شد این سه تصویر مرد، زن و زوج را به گونه‌ای مرتب کنند که مشخص شود در هنگام ازدواج چه کسی مالک آنها خواهد بود. در مرحله بعد از مردم خواسته شد مشخص کنند پس از طلاق، جدایی یا مرگ شوهر، چه اتفاقی برای این اموال می‌افتد.

1 . Story with a Gap
2 . Gender Analysis

- **مصاحبه با خبرگان کلیدی^۱:** بیشتر اطلاعات به دست آمده از طریق گروه‌ها از خبرگان کلیدی هم پرسیده شد. این خبرگان شامل مقامات رسمی روستاها، معلمان مدرسه و سایرین بودند. در هر روستا، بحث و مذاکره با دو یا سه خبره کلیدی برگزار شد. در نتیجه این بحث‌ها و مذاکرات، اطلاعات دوباره کنترل شدند.
- **بررسی پیمایشی خانوارها:** برای این منظور یک پرسشنامه دو قسمتی خانوار شامل پیمایش سرمایه اجتماعی و فقر^۲ (قسمت اول) و مدل هزینه و مصرف خانوار^۳ سال ۱۹۹۳ به مانند پیمایش توسعه منابع انسانی (قسمت دوم) تدوین شد. قسمت اول پرسشنامه بر مسائل اجتماعی، کشاورزی، پس اندازها و اعتبار، مسائل زیست محیطی و سه معیار فقر از جمله رتبه بندی های ثروت و شاخص دارایی های خانوار تأکید داشت.
- **برگزاری کارگاه‌های آموزشی در سطح ناحیه:** با توجه به اینکه مقامات ناحیه بسیاری از برنامه‌هایی را اجرا می‌کنند که بر فقر تأثیر می‌گذارد، در نتیجه، هر تیم PPA یک کارگاه آموزشی در سطح ناحیه برگزار کرد که در آن به صورت خلاصه در مورد بررسی مقامات رسمی ناحیه، تبیین دیدگاه‌های آنان در خصوص فقر، یادگیری از برنامه‌ها و به اشتراک گذاری یافته‌های اولیه از مطالعات میدانی بحث شد. این مقامات در بازنمایی و تکنیک‌های تشریح وضعیت به همراه شکاف مرتبط با فقر و کشاورزی در ناحیه خود مشارکت کردند.

تحلیل داده‌ها

مطالعات ارزیابی مشارکتی فقر با استفاده از تحلیل محتوا^۴ و یادداشت‌های ۲۹ پژوهشگر انجام شد که بیش از ۱۰۰ دفترچه حاوی سئوالات را در سطح دهکده‌ها تکمیل کرده بودند. کار میدانی مطالعات توسط شش تیم انجام شد که به مدت سه هفته در زمینه ابزارهای گردآوری داده‌های مشارکتی مختلف آموزش دیده بودند. اعضای تیم از دانشگاه دارالسلام و سایر مؤسسات پژوهشی و وزارتخانه‌های دولتی و شماری از پژوهشگران بودند که از طریق فراخوان روزنامه‌ها برای همکاری اعلام آمادگی کرده بودند. هر تیم توسط یک کارشناس ارشد علوم اجتماعی رهبری می‌شد که نیمی از هر تیم را مردان و نیمی را نیز زنان تشکیل می‌دادند. کارهای این تیم‌ها نیز توسط یک کارشناس علوم اجتماعی از بانک جهانی نظارت می‌شد. در این پیمایش ۱۵۰۰

- 1 . Key Informant Interview
- 2 . Social Capital and Poverty Survey
- 3 . Household Expenditure and Consumption Module
- 4 . Content Analysis

پرسشنامه خانوار تکمیل گردید و تیم‌های ناظر گزارش‌های منطقه‌ای را تهیه کردند. در ادامه، تحلیل محتوا بر روی داده‌ها جمع‌آوری شده بودند از طریق روش‌های مشارکتی، انجام شد. در جاهای مناسب نیز از طریق تجمیع گام به گام داده‌های روستایی، آمارهای لازم تولید شد. تیم‌های مطالعات میدانی، کیفیت داده‌های پیمایش‌های خانوار را کنترل کردند. سپس یک شرکت خصوصی در شهر نایروبی کنیا داده‌ها را وارد کامپیوتر کرد. این داده‌ها برای افزایش دقت و ویرایش، دوباره کنترل شدند. سپس تجزیه و تحلیل‌های آماری برای تعیین سازگاری در میان داده‌ها از طریق روش گام به گام انجام شد. برای این منظور مواردی مانند فراوانی داده، ساختن شاخص و آزمون مدل‌ها انجام شد.

یافته‌ها

ارزیابی مشارکتی فقر تانزانیا نمونه منحصربه‌فردی را از یک مطالعه نشان می‌دهد که در آن ارزیابی مشارکتی فقر در روستاهای مشابه انجام شد و از همان نمونه‌ها نیز برای بررسی‌های پیمایش خانوارها استفاده شد. در نتیجه، این کار برای مقایسه یافته‌ها و منافع هر دو روش کیفی و کمی بسیار سودمند بود. در این مطالعه موردی، نتایج دوروش، به استثنای یافته‌های دسترسی به آب آشامیدنی و وضعیت خانوارهای دارای سرپرست زن، بسیار شبیه هم بودند. نتایج ارزیابی مشارکتی فقر، یافته‌ها و اطلاعات مفصلی را با جزئیات کامل در زمینه‌های مختلف ارائه کرد که قبلاً در مطالعات از آنها صرف‌نظر می‌شده است.

یافته‌های کلی ارزیابی مشارکتی فقر آشکار کرد که تورم قیمت‌ها در نواحی روستایی باعث شده است نیاز به اعتبارات مالی در نواحی روستایی و تمایل مردم به پس‌انداز در این مناطق بیشتر گردد. این مطالعه نشان داد، هر چند بسیاری از فقرای تانزانیا به دلیل حذف یارانه‌های دولتی با مشکل مواجه شده‌اند، این کار فرصت‌های آنان را برای بهبود معیشت، به جای تکیه به یارانه‌ها، بیشتر کرده است. در توصیف گروه‌های مختلف دارای ثروت، شاخص مالکیت زمین همواره به عنوان اولین ویژگی عنوان شد. در این بررسی، فقر با مؤلفه‌هایی مانند عدم دسترسی به وعده‌های غذایی مناسب، فرستادن کودکان به خانه همسایه برای خوردن غذا و عملکرد ضعیف مدارس تعریف می‌شد. شش عوامل به وجود آورنده فقر نیز عمدتاً مشکلات کشاورزی، بیماری یا ضعف بهداشت و کسالت عنوان شد.

هر چند، بررسی‌های پیمایش خانوار نشان داد زنان سرپرست خانوار در هر سطحی از هزینه بهتر فعالیت می‌کردند، یافته‌های حاصل از مشارکتی فقر عکس این قضیه را نشان داد؛

به گونه‌ای که زنان سرپرست خانوار در هر سطحی در مقایسه با مردان سرپرست خانوار از رفاه از تمکن مالی کمتری برخوردار بودند. علاوه بر این، تحلیل‌های بیشتر نشان داد زنان سرپرست خانوار دارایی‌های کمتری در اختیار داشتند و ناامنی بیشتری را تجربه کرده و آسیب‌پذیرتر بودند. با این وجود، به نظر می‌رسید زنان سرپرست خانوار در مقایسه با مردان سرپرست خانوار، از دارایی‌های اندک خود به نحو بهتری بهره می‌برند و به ویژه در زمینه تجارت خرد، از راهبردهای موفق‌تری استفاده می‌کردند. همچنین به دلایل مختلف، احتمال ترک تحصیل دختران زیاد بود و آموزش پسران سرمایه‌گذاری بهتری قلمداد می‌شد. برای زنان، طلاق و جدایی بزرگ‌ترین مشکل مالی قلمداد می‌شد. علی‌رغم وجود قوانین و مقررات رسمی برای حمایت از زنان برای برخورداری از حق ارث، به دلیل وجود عرف‌های سنتی حاکم در جامعه، زنان پس از طلاق بسیار نیازمند و فقیر می‌شدند.

همچنین در این پیمایش خانوار، عدم دسترسی به آب به عنوان یک مشکل مدنظر قرار نگرفت. با این وجود، مشکلات عدم دسترسی به آب سالم، در صدر فهرست اولویت‌های شناسایی شده از طریق روش‌های مشارکتی قرار داشت. مقایسه‌های بیشتر اطلاعات حاصل از دو مجموعه از داده‌ها نشان داد پیمایش‌های خانوار، ابعاد فصلی دسترسی به آب و کارکرد نامطمئن آب را منعکس ساخته است.

یکی از مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش، بررسی سهم سرمایه اجتماعی در درآمدهای خانوارها بوده است. بررسی نشان داد یک واحد افزایش در انحراف معیار سرمایه اجتماعی در سطح روستا، باعث افزایش هزینه‌ها به میزان حداقل ۲۰ تا ۳۰ درصد به ازای هر فرد شده است. با مقایسه هر انحراف معیار برای رفتن به مدرسه در مدت سه سال به ازای هر فرد، افزایش درآمد به میزان پنج درصد محاسبه شد.

ارزیابی مشارکتی فقر ویتنام

در سال ۱۹۹۹ با کمک مالی و هدایت بانک جهانی، چهار ارزیابی مشارکتی فقر در کشور ویتنام با کمک سازمان‌های غیردولتی و نهادهای کمک‌کننده به شرح زیر به اجرا درآمد:

- برنامه توسعه روستایی مناطق روستایی ویتنام (با همکاری کشور سوئد) این ارزیابی مشارکتی فقر در دو ناحیه استان *Lao cai*، در نواحی مرتفع و دور دست انجام شد که بخش زیادی از جمعیت آن را اقلیت‌های قومی تشکیل می‌دادند.

- برنامه کمک اجرایی که توسط یک سازمان غیردولتی بریتانیایی انجام شد. در این مطالعه، ارزیابی‌های مشارکتی فقر در شش ناحیه از استان *Ha Tinh* در مناطق ساحلی شمال مرکزی انجام شد که منطقه‌ای توفان‌خیز و محروم از مواهب طبیعی است.
- اکسفام *GB* مطالعات ارزیابی‌های مشارکتی فقر را در دو ناحیه در استان *Tva vinh* اجرا کرد. این نواحی منطقه‌ای ساحلی است که بخش اعظم جمعیت آن را اقلیت‌های قومی تشکیل می‌دهند و مشکلات فقدان زمین در حال افزایش است.
- صندوق نجات کودکان^۱ (بریتانیا) مطالعات ارزیابی مشارکتی فقر را در سه ناحیه فقیر در شهر *Ho chi minh* هماهنگ کرد.

روش‌شناسی

چهار نهاد اجرایی مسئول برنامه‌ریزی و اجرای پژوهش، در محل مستقر شدند. در همه این ارزیابی‌های مشارکتی فقر از تکنیک‌های متداول استفاده شد. براین اساس، برای تسهیل و تدوین چشم‌انداز ملی، موضوعات و مباحث مشترک مورد توجه قرار گرفتند. فرایند طرح‌ریزی مطالعات از طریق دانش نهادی تیم‌های مطالعاتی *PPA* و تجربه‌های آنان در زمینه فنون مشارکتی تسهیل شد. همه تیم‌ها از انواعی از ابزارهای پژوهش، از جمله بحث‌های گروهی متمرکز، مصاحبه نیمه ساختارمند رتبه‌بندی‌های ثروت / رفاه، ماتریس و رتبه‌بندی ترجیحات و امتیازبندی، نمودار جریان و رتبه‌بندی نهادی و نمودارهای ون استفاده شد (در این خصوص به صورت کامل در مثال تانزانیا بحث شد). در مجموع، در این پیمایش چهار گروه مطالعاتی *PPA* ها برای بررسی بیش از هزار خانوار مشارکت کردند. همه تیم‌های پژوهشی به صورت مجزا با زنان و مردان کار کردند. همه تیم‌ها به صورت مجزا با سالمندان مصاحبه کردند و دو تیم نیز به صورت مجزا با کودکان کار کردند.

مقایسه نتایج: ارزیابی فقر مشارکتی و پیمایش استانداردهای زندگی مردم ویتنام

در ارزیابی مشارکتی فقر و همزمان با دومین دور پیمایش کمی خانوارها در ویتنام، مطالعات بررسی استانداردهای زندگی مردم ویتنام نیز تجزیه و تحلیل شد. در برخی موارد موضوعات پژوهشی *PPA* و داده‌های پیمایش‌های استانداردهای زندگی هم‌پوشانی داشتند. اما اطلاعات و نتایج *PPA* ها و پیمایش خانوار می‌توانستند مکمل هم باشند. داده‌های کمی، روندهای مختلف شاخص ملی را به صورت کمی آشکار می‌کرد در حالی که مطالعات مشارکتی کیفی، این روندها و علل فراز و نشیب آنها را توصیف می‌کرد.

یافته‌های دو روش در دو زمینه تفاوت داشتند. ابتدا، این پیمایش‌ها نشان داد خانوارهای دارای سرپرست زن از نظر سرانه هزینه‌ها وضعیت بدتری در مقایسه با خانوارهای دارای سرپرست مرد داشتند. همچنین، زنان سرپرست خانوار در گزارش *PPA* ها در وضعیت بدتر و آسیب‌پذیرتری قرار داشتند. دوم، براساس این بررسی‌های پیمایشی، دامنه و ماهیت فقر شهری موضوع مهمی قلمداد نمی‌شده است. با این وجود، فقر شهری در گزارش *PPA* ها بسیار مورد تأکید قرار گرفته بود. از دیگر یافته‌های این مطالعه می‌توان به افزایش بدهی و افراد فاقد زمین، تقاضا برای فرصت‌های شغلی غیرکشاورزی، آسیب‌پذیری ناشی از مشکلات بهداشتی، فقدان اطلاعات در زمینه تصمیمات و برنامه‌های دولت، ناهنجاری‌های داخلی، و آسیب‌پذیری زنان و کودکان در خانوارها اشاره کرد.

مشارکت دولت و ایجاد اعتماد

کارهای مشترک زیادی بین بانک جهانی، نهادهای دولتی، سایر نهادهای کمک‌کننده و سازمان‌های غیردولتی در زمینه *PPA* ها به اجرا درآمد. نتایج این مطالعات و یافته‌های *PPA* به صورت گسترده منتشر شده است. دولت ویتنام از طریق کارگروه فقر در فرایند درگیر شد. این کارگروه، از نمایندگان بانک جهانی، وزارت برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری، وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت کشاورزی و توسعه روستایی، وزارت دارایی، اداره آمار عمومی، کمیته امور روستایی و اقلیت‌های قومی، اتحادیه زنان و بانک دولتی ویتنام تشکیل شد.

در ابتدا برخی از مقامات دولتی که به کارگروه ملحق شده بودند، به ارزش‌ها و یافته‌های *PPA* ها مشکوک بودند؛ اما برگزاری کارگاه‌های آموزشی، رایه مطالب، برگزاری جلسات با دولت‌های محلی و برقراری ارتباط آنان با پروژه صدای فقرا باعث افزایش اعتماد به روش‌شناسی و یافته‌های پژوهش در بین مقامات دولتی شد. البته گزارش *PPA* بیشتر ماهیت دولتی داشت. اعضای کارگروه طی فرایند مطالعات *PPA*، هر ماه یک جلسه برگزار کردند. در این جلسات در مورد روش‌شناسی و یافته‌های پژوهش بحث می‌شد و پیش‌نویس اولیه ارزیابی فقر، بررسی و بازنگری شد. همچنین اعضای کارگروه و به هر چهار استان تحت بررسی ارزیابی مشارکتی فقر برای برگزاری کارگاه‌های بحث و مذاکره در خصوص یافته‌های *PPA*، و پس از تکمیل مطالعات سفر کردند. با توجه به اهمیت اشاعه یافته‌های این پژوهش، برای حمایت و پشتیبانی دولت‌های محلی و افزایش تعلق خاطر مقامات رسمی محلی به یافته‌های این پژوهش و طرح پرسش‌ها در خصوص پژوهش یاد شده، کارگاه‌های آموزشی متعددی برگزار شد. البته مشارکت بانک جهانی و کارگروه فقر در این زمینه بسیار حائز اهمیت بود. برگزاری جلسات بانک جهانی با مقامات محلی در مراحل اولیه

پژوهش باعث افزایش آگاهی آنان در مورد با مطالعات در سطح محلی شد و ایده‌ها و نگرش‌های نهادهای کمک کننده و دولت مرکزی باعث تقویت به اشتراک گذاری اطلاعات شد. در یکی از این کارگاه‌های آموزشی، اثرات PPA ها ارزیابی شد. این ارزیابی نشان داد در نتیجه یافته‌های مطالعات PPA، دانش، درک و نگرش همه دست‌اندرکاران از جمله اجتماعات فقیر، نواحی، استان‌ها، دولت مرکزی و سازمان‌های غیردولتی متحول شده است. از مهم‌ترین این تحولات می‌توان به درک بهتر ماهیت و عوامل ایجاد فقر، افزایش تعهد در زمینه مشاوره و گفتگو با افراد فقیر و پژوهش‌های مشارکتی، برنامه‌ریزی و پایش، گرایش بیشتر به مسائل و مشکلات حساس مانند خشونت‌های داخلی و در حاشیه قرار گرفتن برخی از گروه‌های اجتماعی و افزایش تقاضا برای خدمات بهتر، برنامه‌ها و دمکراسی اشاره کرد.

مطالعات بیشتر و تحولات اساسی

در نتیجه یافته‌های ارزیابی فقر مشارکتی، مطالعات بیشتر و تغییرات سیاسی در کشور آغاز شد. از مهم‌ترین این تحولات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- در یکی از گزارش‌های بازنگری بخش بهداشت، هزینه‌های بالایی مراقبت‌های بهداشتی مطالعه شد.
- در گزارش مرور هزینه‌های دولتی، هزینه‌های زیاد مراقبت‌های بهداشتی، افزایش درآمدهای محلی، هزینه‌های زیاد آموزش برای فقرا و شهریه‌ها و کمک‌های داوطلبانه مرتبط با یافته‌های پژوهش در سطح اجتماعات بررسی شد.
- فقدان دسترسی خانوارهای فقیر به اطلاعات در مورد حقوق قانونی و اطلاعات‌اندک، به عنوان مسائل اساسی مورد توجه قرار گرفت که باید در راهبرد کاهش فقر دولت به آن تأکید شود.
- در برخی از نواحی شهر *Ho Chi Minh* برای مناطق مسکونی معیارهای جدیدی در نظر گرفته و معیارهایی برای مهاجرین فاقد هویت، فعالیت‌های ریشه‌کنی گرسنگی و فعالیت‌های کاهش فقر ارایه شد.
- مطالعه‌ای نیز در خصوص محدودیت‌های توسعه بخش‌های غیرکشاورزی در *Tra Vinn* انجام شد.
- مطالعه‌ای در زمینه در حاشیه ماندن اقلیت‌های قومی در نواحی روستایی انجام شد.
- روش‌های فراگیرتر و جامع‌تری برای رویارویی و مواجهه با تنش‌ها و رخداد‌های جوامع توسعه داده شد که دولت باید به آنها کمک کند.

پروژه ارزیابی مشارکتی فقر اوگاندا

ایده اجرای ارزیابی مشارکتی فقر در اوگاندا طی مذاکرات این کشور با راهبرد کمک کشوری بانک جهانی^۱ در سال ۱۹۹۸ مطرح شد (۴). به دنبال آن، دولت این کشور، برنامه ریزی هایی را برای پروژه ارزیابی مشارکتی فقر اوگاندا (UPPAP)^۲ آغاز کرد. منابع مالی اولیه این پروژه از سوی اداره توسعه بین المللی بریتانیا (DFID)^۳، بانک جهانی و برنامه عمران سازمان ملل متحد تأمین شد. این پروژه برای مدت سه سال طراحی و اهداف آن به شرح زیر اعلام شد:

الف) برقراری رابطه تحلیل های فقر با تصمیم های سیاسی از طریق تقویت فعالیت های ارزیابی مشارکتی فقر دولت (در سطح مرکزی و ناحیه ای) و سازمان های مدنی جامعه
ب) افزایش داده ها و راستی آزمایی داده های کمی استفاده شده در پایش فقر
به دنبال آن اکسفام موافقت خود را به عنوان شریک اجرایی پروژه اعلام کرد. برای این منظور از ۹ نهاد پژوهشی و سازمان غیردولتی محلی دعوت به عمل آمد تا به کمیته فنی UPPAP ملحق شده و پژوهش مشارکتی را اجرا نمایند. اولین دور ارزیابی ها در سال ۱۹۹۸ در ۳۶ نقطه روستایی و شهری در ۹ ناحیه شروع شد. یافته های پروژه PPA باعث شد وزارت برنامه ریزی و توسعه اقتصادی (که در سال ۱۹۹۸ در وزارت دارایی ادغام شد)، دستور کار فقر را در اولویت اول سیاست های دولت قرار دهد و این به عنوان عامل کلیدی در موفقیت PPA اوگاندا شناسایی شد.

روش شناسی

حدود ۴۴ روستا و ۱۲ نقطه شهری در ۹ ناحیه محروم به عنوان نمونه های شاخص برنامه UPPAP برای بررسی فقر در کشور اوگاندا انتخاب شدند. در هر ناحیه، حداقل یک شهر و سه جامعه روستایی انتخاب شدند. پژوهش برای تهیه PPA نیز شامل بحث های گروهی، مطالعات موردی و مصاحبه های حضوری با نخبگان و خبرگان بود.

یافته ها

پژوهش مشارکتی PPA چندین موضوع را در کانون توجه قرار داد که سابقاً توجه چندانی به آنها معطوف نمی شد و از اولویت چندانی در چشم انداز سیاست گذاری برخوردار نبوده اند. از مهم ترین این مسائل و مشکلات می توان موارد زیر را برشمرد:

- 1 . World Bank Country Assistance Strategy
- 2 . Uganda Participatory Poverty Assessment Project
- 3 . Department for International Development

- اهمیت پاسخگویی به درخواست‌های بومی برای نیازهای محلی. براساس این بررسی مشخص شد پدیده فقر در کشور اوگاندا جغرافیایی است و گروه‌های خاصی مبتلا به آن هستند.
- اهمیت گردش اطلاعات. گردش جریان اطلاعات در زمینه سیاست‌های دولت، هم در سطوح مختلف دولت و هم بین دولت و اجتماعات بسیار کم بوده است. کشور اوگاندا به این حق قانونی چندان توجه نداشت.
- اهمیت مشارکت اجتماعات. در همه اجتماعات، مردم علاقه و تمایل خود را برای مشارکت در سیاست‌گذاری تأثیرگذار بر زندگی آنان، اعلام کردند. اما عدم اطلاع رسانی و بی‌اعتمادی باعث شد سازوکارهایی برای این منظور وجود نداشته باشد.

واکنش‌های سیاست‌گذاری به ارزیابی مشارکتی فقر

گزارش فاز اول پروژه، دستاوردهای فرایند ارزیابی مشارکتی فقر را آشکار کرد. یافته‌های ارزیابی مشارکتی فقر به صورت گسترده‌ای برای تدوین اسناد اصلی دولتی از جمله بازنگری DEAP سال ۲۰۰۰-۱۹۹۹، بودجه سالانه سال ۲۰۰۰-۱۹۹۹ و گزارش دو سالانه^۱ وضعیت فقر مورد استفاده قرار گرفت. در حال حاضر برنامه نوسازی کشاورزی، فقر را به عنوان اولین عامل در نظر گرفت و به همین دلیل بر مداخله‌های بیشتر برای غلبه بر محدودیت‌ها و همچنین اولویت‌بندی‌ها برای کاهش فقر تأکید دارد.

چارچوب هزینه‌های میان مدت^۲، از یافته‌های PPA برای بازنگری برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمومی و نحوه هزینه منابع عمومی و تخصیص منابع دولتی برای تأمین آب سالم در پاسخ به اولویت‌های مردم فقیر، استفاده کرد.

از یافته‌های ارزیابی مشارکتی فقر در بازنگری‌های برنامه‌های بخش آموزش و بهداشت نیز استفاده شد. واحد تحلیل و پایش فقر^۳ اولین گزارش دو سالانه فقر خود را در سال ۱۹۹۹ منتشر کرد. در این گزارش آخرین روندها و تحلیل‌ها در خصوص منابع دولتی و غیردولتی از جمله نتایج و یافته‌های PPA ارائه شد. علاوه بر این، واحد یاد شده تدوین شاخص‌هایی مانند آسیب‌پذیری، مخاطره و امنیت را آغاز کرد که گزارش PPA بر اهمیت آنها تأکید داشت. به دنبال آن شاخص‌های فقر شناسایی شده توسط فقرا از طریق PPA، در پیمایش‌های ملی خانوار نیز مورد توجه قرار گرفت.

1 . Poverty State Report
2 . Mid-term Expenditure Framework
3 . Poverty Monitoring and Analysis Unit

در پاسخ به این ویژگی‌ها، نیازهای محلی یا منطقه‌ای نیز در گزارش *PPA* مورد توجه قرار گرفتند. انعطاف‌پذیری نیز از دیگر ویژگی‌های این پروژه بود که می‌توانست رویه‌های بهره‌برداری از منابع را تغییر دهد. همچنین، صندوق اقدام فقر، پایش بهره‌برداری مشروط از کمک‌ها و اثرات آن بر فقرا را بازنگری کرد. دولت‌های محلی نیز، به ویژه در نه ناحیه‌ای که مطالعات در آنها انجام شد، نهادینه کردن اصول ارزیابی مشارکتی فقر را آغاز کردند.

در سطحی کلان‌تر، گزارش *PPA*، درک و آگاهی سیاستمداران و کارکنان دولتی را در زمینه دغدغه‌ها و مسائل فقرا از طریق گفتگو و مذاکرات، خلاصه‌سازی مستندات، ارایه‌های عمومی، برگزاری کارگاه‌های آموزشی، و اشاعه از طریق رسانه‌های گروهی افزایش داد. علاوه بر این، گزارش *PPA* باعث افزایش بینش و دیدگاه‌های فعالیت‌ها و اقدامات کاهش فقر، توجه به شکاف‌های منطقه‌ای، بردباری بیشتر در خصوص طرح مسائل حساس مانند فساد در همه سطوح دولتی شد.

علاوه بر این، گزارش *PPA* برخی از پرسش‌های حیاتی را در بین سازمان‌های غیردولتی در مورد طراحی و اجرای پروژه‌ها مطرح کرد. سازمان‌های مدنی جامعه از یافته‌های *PPA* برای حمایت و مشارکت در فرایند بازنگری *PEAP* بهره بردند. مؤسسات پژوهشی نیز همسو کردن اصول ارزیابی مشارکتی فقر را با فعالیت‌ها و کارهای خود آغاز کردند.

فاز دوم

دومین فاز پروژه ارزیابی مشارکتی فقر اوگاندا با هدف حمایت از ظرفیت‌سازی برای برنامه‌ریزی مشارکتی در سطح ناحیه انجام شد. از سازمان‌های غیردولتی محلی که در اولین فاز پروژه مشارکت داشتند، درخواست شد به منظور پیگیری و استمرار فرایندها به همان مناطقی بازگردند که قبلاً در آن پژوهش را انجام دادند. اهداف اصلی فاز دوم پروژه *PPA* بازنگری اولویت‌ها، بررسی برنامه‌های اقدام اجرایی اجتماعات، کمک به شناسایی بهترین کانال‌های جریان منابع، افزایش آگاهی اجتماعات در خصوص چگونگی دسترسی به منابع از طریق سازوکارهای دولتی و همچنین سایر فعالیت‌ها اعلام شد.

ارزیابی فقر گواتمالا

ارزیابی فقر گواتمالا (GUAPA) برنامه مستمر چند ساله تحلیلی، فنی و حمایتی است که هدف آن ارزیابی درکی بهتر از ابعاد چندگانه فقر است. این برنامه، فقر و محرومیت را تبیین، و سیاست‌های مرتبط با آن را ارزیابی می‌دهد (۵). ارزیابی فقر گواتمالا یکی از اولین مطالعات کشوری است که سه رکن اصلی مطرح شده کاهش فقر در گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ را شامل فرصت‌ها، توانمندسازی و امنیت با استفاده از داده‌های کمی و کیفی توصیف کرد. این پروژه در می‌سال ۲۰۰۱ آغاز شد. این بررسی همه جانبه، به تدوین راهبردها و برنامه کمک کشوری بانک جهانی کمک خواهد کرد و توسعه نهادی و ظرفیت‌سازی در نهادهای همکار برای ارتقای مسئولیت و پایداری را ارتقا خواهد داد.

گردآوری اطلاعات در خصوص ابعاد چندگانه فقر

ارزیابی فقر گواتمالا برای درک فرایندهایی که باعث ایجاد و استمرار فقر، بی‌عدالتی و محدودیت می‌شوند، برای نتیجه‌گیری و استنتاج در زمینه الگوها و اطلاعات کیفی استفاده می‌کند. منبع اصلی داده‌های کمی پیمایش سنجش استانداردهای زندگی^۲ (ENCOVI) است. اطلاعات کیفی از داده‌های کمی براساس بررسی محرومیت و کیفیت فقر^۳ برای ۱۰ پیمایش سنجش استانداردهای زندگی از روستاهایی گردآوری شد که از پنج گروه مختلف اقلیت قومی در آن سکونت داشتند، ابعاد چندگانه فقر نیز از طریق تجزیه و تحلیل فقر و نابرابری ارزیابی شد و برای این منظور سه رکن اصلی یعنی فرصت‌ها، آسیب‌پذیری و توانمندسازی بررسی شدند.

تجزیه و تحلیل بنیادی فقر و نابرابری^۴

در اولین مرحله تحلیل ENCOVI، نمیرخ^۵ و توصیفی از فقر و نابرابری و تحلیل عوامل تعیین کننده فقر ارزیابی شد. برای ارزیابی نمیرخ فقر و نابرابری، از شاخص‌های پولی فقر، شاخص‌های اجتماعی غیرپولی (بهداشت، آموزش و زیربنایها) و توصیف‌های کیفی مبتنی بر درک اجتماعات استفاده شد. از داده‌های بررسی پیمایشی استانداردهای زندگی (ENCOVI) برای تهیه شاخص‌های رفاه

- 1 . Guatemala Poverty Assessment
- 2 . Living Standards Measurement Survey
- 3 . Qualitative Poverty and Exclusion Study
- 4 . Basic Analysis of Poverty and Inequality
- 5 . Profile

پولی^۱ و شناخت وضعیت نابرابری استفاده شد. عوامل تعیین کننده فقر و نابرابری نیز با استفاده از تحلیل رگرسیون چند متغیره ارزیابی شد. این تحلیل های کمی با استفاده از اطلاعات کیفی در مورد درک اجتماعات از فقر، عوامل فقر، موفقیت و نابرابری، تکمیل شد.

فرصت ها

مجموعه ای از مقالات پایه در زمینه موضوعات و زمینه های مختلف ایجاد فرصت ها به عنوان یک عامل کلیدی ریشه کنی فقر تهیه شد. این موضوعات شامل معیشت و فقر، آموزش و فقر، بهداشت، سوء تغذیه و فقر، فقر و تأسیسات خدماتی مدرن، حمایت های اجتماعی، حمل و نقل، محرومیت و آسیب پذیری بودند.

آسیب پذیری

در کشور گواتمالا آسیب پذیری و امنیت با چندین عامل رابطه دارند. مطالعه یاد شده گروه های آسیب پذیر را شناسایی، و ویژگی های این گروه ها را از جمله ویژگی های فقر، شرایط زندگی و ریسک هایی تعیین کرد که با آنها روبه رو هستند، علاوه بر این، بررسی هایی نیز در مورد مخاطره و تکانه ها، مهاجرت های غیررسمی و سازوکارهای مقابله و مدیریت مخاطره و مداخله های حمایتی اجتماعی صورت پذیرفت.

توانمندسازی

در مورد با توانمندسازی، *GUAPA* عناوین زیر را تبیین کرد:

- **درک فقر و محرومیت:** این مفاهیم شامل درک خانوارها و اجتماعات از محرومیت، نهادها و تعامل با مقامات رسمی و شرایط زندگی، تغییرات این مسائل در طول زمان، و اولویت ها و آمال و آرزوها برای آینده بود.
- **سرمایه اجتماعی:** این مسائل شامل: الف) انواع و مقدار سرمایه اجتماعی در سطوح خانوار و جامعه، ب) روابط اجتماعی با جهان خارج از جمله سایر جوامع و مؤسسات رسمی، ج) اثرات سایر پیشران های اجتماعی بر سرمایه اجتماعی (مانند درگیری ها و منازعات، بحران ها و غیره)، د) همبستگی بین سرمایه اجتماعی و فقر/ کامیابی و، ه) کاربردهای سرمایه اجتماعی بودند.

1 . Monetary Welfare Indicators

2 . Shocks

- سایر مسائل نیز شامل اظهار نظر، مشارکت، مسائل شهروندی و برخوردها و تعارضات، جرم و جنایت، خشونت و عدالت بودند.

یافته‌ها

ارزیابی فقر گواتمالا از شدت فقر در این کشور حکایت داشت. حدود نیمی از مردم این کشور در فقر زندگی می‌کنند. بیش از ۸۱ درصد فقرا و ۹۳ درصد فقرای شدید در کدام مناطق زندگی می‌کنند. سوء تغذیه بسیار شایع است، به طوریکه ۴۴ درصد کودکان زیر پنج سال مبتلا به کوتاهی قد هستند.

کشور گواتمالا در زمره نابرابرترین کشورها از منظر توزیع درآمدها شناخته می‌شود. بیست درصد بالای جمعیت برخوردار و ثروتمند، حدود ۴۵ درصد از سهم مصرف را در این کشور به خود اختصاص می‌دهند. نابرابری در برخورداری از دارایی‌ها عامل اصلی نابرابری در این کشور است و ضعف آموزش علت نیمی از این نابرابری است. الگوهای مالکیت زمین در این کشور در زمره نابرابرترین الگوها در جهان شناخته می‌شود.

فرصت‌ها

فقر از نظر دسترسی به فرصت‌ها و معیشت به شدت در مضیقه هستند. هر چند رشد اقتصادی در کشور گواتمالا طی دوره ۱۹۵۰ تا ۲۰۰۰، حدود ۳٫۹ درصد در سال بوده است، این رشد تأثیر چندانی بر فقر نداشته است و بخش‌های خاص مانند کشاورزی که بیشترین شاغلین فقیر را به خود اختصاص می‌داد، از این رشد منتفع نشده است. حدود دو سوم افراد فقیر کمتر از حداقل دستمزد حقوق دریافت می‌کنند.

آسیب‌پذیری

به دلیل کمبود شدید دارایی‌های پایه در کشور گواتمالا، فقرای این کشور به شدت نسبت به تکانه‌ها آسیب‌پذیر هستند. حدود ۸۸ درصد افراد به شدت فقیر و ۸۶ درصد از فقرا به شدت نسبت به تکانه‌ها آسیب‌پذیرید؛ در حالی که این نسبت برای طبقه متوسط ۸۳ درصد است. علاوه بر این، اثرات تکانه‌ها نه تنها بر درآمد افراد تأثیر می‌گذارد، باعث کاهش دارایی‌های اجتماع، اثرات روان‌شناختی، کاهش رفاه اجتماعی، بهداشت و آموزش می‌شود. برنامه‌های حمایت اجتماعی ضعیف و ناکارآمد هستند؛ به همین علت در زمانی که تکانه‌ها روی می‌دهند، کمک‌های دولتی به فقرا نمی‌رسد. بنابراین فقرا مجبور می‌شوند با کاهش مصرف یا

سایر شکل‌های خودیاری با تکانه‌ها مبارزه کنند (راهبرد گزارش کشوری اعلام کرد حدود یک پنجم فقیرترین اقشار جامعه در نتیجه این تکانه‌ها حدود ۹/۴۰ درصد از مصرف خود را کاهش داده‌اند). از مهم‌ترین اقدامات برای رویارویی با این تکانه‌ها می‌توان به عرضه بیشتر نیروی کار، فروش یا رهن دارایی‌ها یا خارج کردن پس‌اندازها از بانک اشاره کرد.

توانمندسازی

ضعف بخش عمومی مهم‌ترین مانع فعالیت‌ها و اقدامات دولت گواتمالا برای بهبود شرایط زندگی و توسعه اجتماعی فراگیر است. از مهم‌ترین این مشکلات می‌توان به ضعف پایه مالیاتی، مدیریت ناکارآمد هزینه‌های عمومی، هدف‌گذاری ضعیف هزینه کرد منابع عمومی، پاسخگویی ناکارآمد و تمرکز شدید اشاره کرد. فساد نیز در زمره جدی‌ترین مشکلات قلمداد می‌شود. خانوارها در بررسی پیمایشی *ENCOVI*، فساد و ضعف دولت را به عنوان دومین عامل فقر در گواتمالا رتبه‌بندی کردند. با استفاده از شاخص‌های کلیدی حکمرانی، کشور گواتمالا از منظر اظهار نظر مردم و پاسخگویی، ناآرامی سیاسی و قوانین و مقررات، به عنوان بدترین کشور در آمریکای جنوبی رتبه‌بندی شده است. سرمایه اجتماعی بیشتر در دست گروه‌های اجتماعی خاصی متمرکز شده است و نابرابری‌های اجتماعی در نواحی شهری بیش از نواحی روستایی است. همچنین نابرابری بین زنان و مردان، افراد معمولی و فقیر و افراد باسواد و بی‌سواد بسیار زیاد بوده است. فقر ارتباطات تنگاتنگی در بین دهکده‌ها برقرار کرده بودند (سرمایه اجتماعی پیوندی) با این وجود، ارتباط سرمایه اجتماعی آنان با سایر جوامع یا سایر نهاد‌های رسمی، بسیار ضعیف است. نرخ مشارکت در سازمان‌های روستایی در روستاها (۱۸ درصد) سه برابر بیش از روابط افراد و جوامع با سایر جوامع بوده است.

یادداشت‌های پایانی

1. This introductory section draws on Narayan with others 2000 and Robb 2000; for more information, see also Norton and others 2001.
2. This section draws on Narayan 1997.
3. This section draws on Turk 2001; World Bank 1999, 2000, 2001a.
4. This section draws on Narayan with others 2000 (p. 26); Robb 2000; World Bank 2001b.
5. This section draws on Clert and others 2001; Lindert 2000; World Bank forthcoming.

منابع و ماخذ

-Clert, Carine, Michael Woolcock, Ana-Maria Ibanez, and Kathy Lindert. 2001. "Social Exclusion and Empowerment in Guatemala: A Quantitative and Qualitative Study." Draft of Proposed Framework and Issues Paper being developed under the Guatemala Poverty Assessment Program. World Bank, Washington, D.C.

-Lindert, Kathy. 2000. "Guatemala: Reducing Poverty and Exclusion. World Bank's Poverty Assessment Program: 1999-2002." Draft of Approach and Concept Paper being developed under the Guatemala Poverty Assessment Program. World Bank, Washington, D.C.

-Narayan, Deepa. 1997. "Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania." Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series 20. World Bank, Washington, D.C.

-Narayan, Deepa, with Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.

-Norton, Andy, with Bella Bird, Karen Brock, Margaret Kakande, and Carrie Turk. 2001. "A Rough Guide to PPAs: Participatory Poverty Assessment, An Introduction to Theory and Practice." Overseas Development Institute, London.

-Robb, Caroline M. 2000. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy." *Finance & Development* 37 (4): 22-25. Turk, Carrie. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam." Policy Research Working

Paper 2526. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

-World Bank. 1999. "Vietnam Development Report 2000: Attacking Poverty." Report 19914-VN. Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.

-2000. "Vietnam: Managing Public Resources Better. Public Expenditure Review 2000." Report 21021-VN. Poverty Reduction and Economic Management Network, East Asia and Pacific Region, Washington, D.C.

- 2001a. "Case Study 3: Vietnam-Process Document of the Country Experience." Case study prepared as part of the Action Learning Program on Participatory Processes for Poverty Reduction Strategies. Participation Thematic Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/vietnam.htm>

- 2001b. "Process Document of the Country Experience-The Case of Uganda." Case study prepared as part of the Action Learning Program on Participatory processes for Poverty Reduction Strategies. Participation Thematic Group, Washington, D.C. Available: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/uganda.htm>

- Forthcoming. "Guatemala Poverty Assessment." Poverty Reduction and Economic Management Unit and Human Development Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C.



(Footnotes)

- 1 . Downward Accountability
- 2 . Learning by Doing
- 3 . Poor People's Membership-based Organization
- 4 . Simputer
- 5 . Simple, Inexpensive, Multilingual Computer
- 6 . United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
- 7 . International Women's Tribune Center
- 8 . International Development Research Center
- 9 . Rural Women in Africa Ideas for Earning Money
- 10 . NGO Women to Women
- 11 . Indian Supreme Court
- 12 . UN World Conference on Women
- 13 . Women Action

